

Isa-Maria Bergman, Kirsi-Maria Halonen, Iiris
Kestilä, Essi Lahti, Elina Ojala, Jussi Pyykkönen, Jo-
hanna Sammalmaa, Matti Urho

Innovatiiviset menettelyt biotalouden ja puhtaiden ratkaisujen hankinnoissa

Lokakuu 2018

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 62/2018

KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtioneuvoston kanslia, 9.10.2018		
Tekijät	Isa-Maria Bergman, Kirsi-Maria Halonen, Iiris Kestilä, Essi Lahti, Elina Ojala, Jussi Pyykkönen, Johanna Sammalmaa, Matti Urho		
Julkaisun nimi	Innovatiiviset menettelyt biotalouden ja puhtaiden ratkaisujen hankinnoissa		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 62/2018		
Asiasanat	innovatiiviset hankinnat, biotalous, cleantech		
Julkaisuaika	9.10.2018	Sivuja 136	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Kyseisessä valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan (TEAS) puitteissa tuoteussa raportissa analysoidaan toimintamalleja, joiden avulla bio- ja kiertotalouden sekä puhtaiden ratkaisujen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteita voisi vauhdittaa innovatiivisilla hankinnoilla. Hankkeen tavoitteet olivat seuraavat: 1) tunnistaa uusia sitoumus- ja kannustinjärjestelmiä, jotka voivat tehokkaasti edistää biotalouden ja puhtaiden ratkaisujen julkisia hankintoja, 2) selvittää uusien toimintamallien ja hyvien esimerkkien soveltamista osana sitoumusmallin konseptointia, 3) tutkia, mitkä ovat keskeiset pullonkaulat innovatiivisten hankintamenettelyiden toteuttamisessa valituissa hanke-esimerkeissä ja miten niihin liittyvät ongelmat ja haasteet voidaan käytännössä ratkaista sekä hallita niihin liittyviä riskejä, 4) tuoda esiin olemassa olevia kansainvälisiä hyviä käytäntöjä innovatiivisten julkisten hankintojen toteuttamisessa ja niihin liittyvien riskien hallinnassa, 5) käydä läpi, millaisia riskitakuumenettelyitä on olemassa ja miten ne soveltuvat Suomeen sekä lisäksi 6) tutkia, millaisia kriteereitä voidaan soveltaa innovaatiokumppanin valintaan ja miten niitä voidaan arvioida.

Liite 1 Biotalous ratkaisuja julkisten toimijoiden tarpeisiin

Liite 2 Green Deal sopimuksen prosessi osana kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen osamiskeskuksen, KEINOn toimintaa

Liite 3 Esiselvitys vaikuttavuusinvestointien mahdollisuuksista ympäristö- ja cleantech-ratkaisujen edistämiseksi

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2017 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare & utgivningsdatum	Statsrådets kansli, 9.10.2018		
Författare	Isa-Maria Bergman, Kirsi-Maria Halonen, Iiris Kestilä, Essi Lahti, Elina Ojala, Jussi Pyykkönen, Johanna Sammalmaa, Matti Urho.		
Publikationens namn	Innovativa förfaranden vid upphandlingar inom bioekonomi och rena lösningar		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 62/2018		
Nyckelord	innovativa upphandlingar, bioekonomi, cleantech		
Utgivningsdatum	9.10.2018	Sidantal 136	Språk Finska

Sammandrag

I rapporten i fråga som tagits fram inom ramen för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet (TEAS) analyseras handlingsmodeller, med hjälp av vilka de samhälleliga effektmålen för bioekonomin och den cirkulära ekonomin samt rena lösningar skulle kunna påskyndas med innovativa upphandlingar. Projektets mål var följande: 1) att identifiera nya åtagande- och incitamentsystem som effektivt kan främja upphandlingar av bioekonomi och rena lösningar, 2) utreda tillämpandet av nya handlingsmodeller och goda exempel som en del av konceptutvecklingen av en åtagandemodell, 3) undersöka vilka som är de centrala flaskhalsarna vid de projektexempel som valts för genomförandet av innovativa upphandlingsförfaranden och hur man i praktiken kan lösa problem och utmaningar samt hantera risker i anknytning till dem, 4) lyfta fram befintlig internationell god praxis vid genomförandet av innovativa offentliga upphandlingar och hantering av risker i anknytning till dem, 5) gå igenom hurdana riskgarantiförfaranden som finns och hur de lämpar sig för Finland samt dessutom 6) undersöka hurdana kriterier som kan tillämpas på val av innovationspartner och hur de kan bedömas.

Bilaga 1 Bioekonomins lösningar för offentliga aktörers behov

Bilaga 2 Processen för Green Deal-avtalet som en del av verksamheten i kompetenscentrumet för hållbar och innovativ offentlig upphandling, KEINO

Bilaga 3 Förundersökning om möjligheterna med påverkansinvesteringar vid främjande av miljölösningar och cleantech-lösningar

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 20xx (tietokayttoon.fi/sv).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

DESCRIPTION

Publisher and release date	Prime Minister's Office, 9 October 2018		
Authors	Isa-Maria Bergman, Kirsi-Maria Halonen, Iiris Kestilä, Essi Lahti, Elina Ojala, Jussi Pyykkönen, Johanna Sammalmaa, Matti Urho.		
Title of publication	Innovative procedures in the procurement of bio-economy and clean solutions		
Name of series and number of publication	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 62/2018		
Keywords	innovative procurement, bio-economy, cleantech		
Release date	9 October, 2018	Pages 136	Language Finnish

Abstract

This report, which was produced within the framework of the Government's analysis, assessment and research activities (VN TEAS), analyses the operating models that could be used for accelerating the social effectiveness targets of the bio- and circular economy and clean solutions through innovative procurement. The aims of the project were as follows: 1) to identify new commitment and incentive systems to effectively promote public procurement of bio-economy and clean solutions, 2) to investigate the application of new operating models and good examples as part of the concept development of the commitment model, 3) to study which are the key bottlenecks in the implementation of innovative procurement procedures in the selected project examples and how the problems and challenges related to them can be resolved in practice and how the related risks can be managed, 4) to highlight existing good international practices in the implementation of innovative public procurement and in the management of related risks, 5) to review what kinds of risk guarantee procedures there are and how they are suited for Finland, and also 6) to study what kinds of criteria can be applied in the selection of an innovation partner and how they can be assessed.

Appendix 1 Solutions in bio-economy for the needs of public actors

Appendix 2 The process of the Green Deal agreement as part of the operation of the KEINO Competence Centre for Sustainable and Innovative Public Procurement

Appendix 3 Preliminary study on the possibilities of effectiveness investments to promote environmental and cleantech solutions


This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 20xx (tietokayttoon.fi/en).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.



SISÄLLYS

1. JOHDANTO	1
2. BIOTALOUDEN JA PUHTAIDEN RATKAISUJEN STRATEGISET TAVOITTEET JA JULKISET HANKINNAT	2
2.1. Biotalous ratkaisut korvaamaan fossiilisia raaka-aineita	2
2.2. Julkiset hankinnat merkittävässä roolissa biotalouden ja puhtaiden ratkaisujen vauhdittamisessa	2
3. RISKIENHALLINTA JA RISKIEN JAKAMINEN	5
3.1 Tutkimuksen taustaa	5
3.2 Riskien tyypittely	7
3.3 Riskien hallintamalleja ja keinoja	8
3.4 Yhteenveto	17
4. Riskitakuumenettely	19
4.1 Taustaa riskitakuumenettelystä	19
4.2 Kansainvälisiä esimerkkejä	22
4.3 Riskitakuumalli	25
4.4 Yhteenveto	26
5. Hankinnan valmisteluvaihe ja markkinavuoropuhelut	30
5.1 Tutkimuksen taustaa	30
5.2 Markkinavuoropuhelun toteuttaminen	31
5.3 Markkinavuoropuheluihin liittyvät pullonkaulat	37
5.4 Avoimuuden ja tasapuolisuuden varmistaminen	39
5.5 Yhteenveto	43
6. Innovaatiokumppanuuden pullonkaulat ja käyttökelpoisuus innovaatioihin tähtäävissä hankinnoissa	45
6.1 Tutkimuksen taustaa	45
6.2 Innovaatiokumppanuushankkeet	46
6.3 Innovaatiokumppanuuden pullonkaulat	54
6.4 Yhteenveto	74



7. Biotalous ja puhtaiden ratkaisujen edistäminen vapaaehtoisella sitoumusmallilla 78

7.1 Taustaa vapaaehtoisista sopimuksista	78
7.2 Kansainväliset julkisten hankintojen sitoumus- ja kumppanuusmallit.....	78
7.3 Julkisten hankintojen Green Deal -mallin kehittämistyön menettely ja vaiheet	81
7.4 Sopimusmalli osana laajempaa innovatiivisten hankintojen viitekehystä	82
7.5 Hankintojen Green Deal -sopimusmallin peruseriaatteet ja rakenne	84
7.6 Sopimuksen rakenne	86
7.7 Yhteenveto	88

8. Johtopäätökset ja suositukset..... 89

8.1 Riskienhallinta ja riskitakuu innovatiivisissa hankinnoissa.....	89
8.2 Hankinnan valmisteluvaihe ja markkinavuoropuhelut.....	93
8.3 Innovaatiokumppanuuden pullonkaulat	94
8.4 Bio- ja kiertotalouden ja puhtaiden ratkaisujen edistäminen vapaaehtoisella sitoumusmallilla.....	97

LÄHTEITÄ..... 99

LIITTEET 109

Liite 1 BIOTALOUDEN RATKAISUJA JULKISTEN TOIMIJOIDEN TARPEISIIN	110
Liite 2 GREEN DEAL -SOPIMUKSEN TOIMINTAMALLI OSANA KESTÄVIEN JA INNOVATIIVISTEN JULKISTEN HANKINTOJEN OSAAMISKESKUKSEN KEINON TOIMINTAA.....	118
Liite 3 ESISELVITYS VAIKUTTAUVUUSINVESTOINTIEN MAHDOLLISUUKSISTA YMPÄRISTÖ- JA CLEANTECH-RATKAISUJEN EDISTÄMISEKSI	121

1. JOHDANTO

Hankintojen kohdistaminen yhteiskunnalle lisäarvoa tuoviin innovaatioihin ja hankintamenetelyjen uusiminen on nähtävä osan laajempaa systeemistä muutosta kohti resurssiviisasta ja kestävämpää Suomea. Bio- ja kiertotalouden sekä energia- ja ilmastostrategian tavoitteiden toteuttaminen julkisissa hankinnoissa edellyttää tavoitteellista hankintapolitiikkaa ja toimivien hankintamenetelyjen pilotointia. Lisäksi näistä saatujen tulosten pohjalta strategista ja tehokasta hyvien toimintamallien vakiinnuttamista pitkäjänteisellä ohjaamisella.

Euroopan komission mukaan innovatiivisten tuotteiden ja palvelujen julkisilla hankinnoilla on keskeinen merkitys julkisten palvelujen laadun parantamisessa ja tehokkuuden lisäämisessä. Komission tiedonannon mukaan julkisia hankintoja ei kuitenkaan Euroopassa ole juurikaan kohdistettu innovaatioihin siitä huolimatta, että jo vuoden 2004 EU:n hankintadirektiivit tarjoavat siihen mahdollisuuksia. Tämä johtuu tiedonannon mukaan useista erilaisista tekijöistä: vähäisen riskin ratkaisuja suosivista kannustimista, tietojen ja kykyjen puutteesta, kun on kyse uuden teknologian ja innovaatioiden onnistuneesta hankinnasta, sekä yhteyden puuttumisesta julkisten hankintojen ja politiikan tavoitteiden välillä.

Hankintayksiköiden osaamisen, resurssien ja ajan puute, sekä asenteiden nojaaminen juridiikkaan ja totuttuihin toimintatapoihin ovat hidastaneet hankintojen kehittämistä liiketoiminnan kasvattamista ja muita yhteiskunnallisia tavoitteita tukeviksi. Hankintojen vaikuttavuuden seuranta on hankintayksiköissä laajalti kehittämättä.

Kyseisessä valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan (TEAS) puitteissa tuoteussa raportissa analysoidaan toimintamalleja, joiden avulla bio- ja kiertotalouden sekä puhtaiden ratkaisujen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteita voisi vauhdittaa innovatiivisilla hankinnoilla. Hankkeen tavoitteet olivat seuraavat: 1) tunnistaa uusia sitoumus- ja kannustinjärjestelmiä, jotka voivat tehokkaasti edistää biotalouden ja puhtaiden ratkaisujen julkisia hankintoja, 2) selvittää uusien toimintamallien ja hyvien esimerkkien soveltamista osana sitoumusmallin konseptointia, 3) tutkia, mitkä ovat keskeiset pullonkaulat innovatiivisten hankintamenetelyiden toteuttamisessa valituissa hanke-esimerkeissä ja miten niihin liittyvät ongelmat ja haasteet voidaan käytännössä ratkaista sekä hallita niihin liittyviä riskejä, 4) tuoda esiin ole-massa olevia kansainvälisiä hyviä käytäntöjä innovatiivisten julkisten hankintojen toteuttamisessa ja niihin liittyvien riskien hallinnassa, 5) käydä läpi, millaisia riskitakuumenetelyitä on olemassa ja miten ne soveltuvat Suomeen sekä lisäksi 6) tutkia, millaisia kriteereitä voidaan soveltaa innovaatiokumppanin valintaan ja miten niitä voidaan arvioida.

Raportin toisessa luvussa käydään läpi biotalouden ja puhtaiden ratkaisujen kansallisia strategisia tavoitteita. Tutkimuksen kolmannessa luvussa selvitetään riskien hallintaa ja niiden jakamisvaihtoehtoja. Luvussa neljä avataan riskitakuumallia ja sen mahdollisuuksia. Luku viisi käsittelee hankinnan valmisteluvaihetta sekä markkinavuoropuheluprosessia. Luvun kuusi aiheena on innovaatiokumppanuuden pullonkaulat ja käyttökelpoisuus innovaatioihin tähtäävissä hankinnoissa. Luvussa seitsemän avataan, miten biotalouden ja puhtaiden ratkaisujen edistämistä on tehty vapaaehtoisilla sitoumusmalleilla muissa maissa sekä ehdotetaan Suomessa pilotoitavaa mallia. Viimeisessä luvussa on johtopäätökset sekä suositukset. Raportin liitteinä ovat kooste esimerkeistä biotaloutta toteuttavista julkisista hankinnoista, hankintojen Green Deal toimintamallin kuvaus sekä esiselvitys vaikuttavuusinvestoimisen mahdollisuuksista ympäristö- ja cleantech ratkaisujen edistämiseksi.

2. BIOTALOUDEN JA PUHTAIDEN RATKAISUJEN STRATEGISET TAVOITTEET JA JULKISET HANKINNAT

2.1. Biotalous ratkaisut korvaamaan fossiilisia raaka-aineita

Biotalousella tarkoitetaan taloutta, joka hyödyntää laaja-alaisesti ja kestävästi uusiutuvia luonnonvaroja ravinnon, energian, tuotteiden ja palvelujen tuottamiseen. Vuonna 2014 valmistunut Kansallinen biotalousstrategia johdattaa Suomea kohti vähähiilistä, resurssitehoista ja älykkäästi toimivaa yhteiskuntaa. Resurssiviisaan yhteiskunnan päämäärää tuetaan samaan aikaan muillakin valtionhallinnon strategisilla linjauksilla ja toimenpiteillä, kuten kiertotalouden toimenpideohjelmalla.

Biotalousstrategian tavoitteena on luoda biotalouden korkean arvonlisän tuotteiden ja palveluiden sekä liiketoiminnan kasvun kautta Suomeen talouskasvua ja työpaikkoja. Samalla painotetaan luonnon ekosysteemien toimintaedellytysten turvaamista. Fossiilisten raaka-aineiden korvaaminen kotimaisilla uusiutuvilla raaka-aineilla parantaa Suomen vaihtotasetta, vahvistaa huoltovarmuutta ja nostaa energiaomavaraisuuden tasoa. Biotalousstrategialla tavoitellaan kotimaisen biotalouden tuotoksen nostamista sataan miljardiin euroon vuoteen 2025 mennessä. Uusien työpaikkojen suhteen tavoite on sadassa tuhannessa työpaikassa.¹

Uusiutuvien luonnonvarojen tavoitteiden toteutumisessa tärkeimmässä roolissa ovat metsien ohella peltojen, maaperän, vesistöjen ja meren biomassat eli eloperäiset ainekset sekä makea vesi. Kansallinen biotalousstrategia kattaa myös luonnon tarjoamat palvelut, kuten virkistymismahdollisuudet.

Biotalousessa fossiilisten raaka-aineiden käyttöä korvataan biopohjaisilla materiaaleilla, kuten biokomposiiteilla, puupohjaisilla tekstiilikuiduilla ja pakkausmateriaaleilla. Yksi biotalouden kärjistä on puunkäytön edistäminen rakentamisessa. Bioenergian ja -polttoaineiden tuotannossa hyödynnetään erilaisia biotalouden sivuvirtoja ja tähdeaineita, joista kehitetään myös esimerkiksi biokemikaaleja. Ruoantuotanto ja elintarvikkeet ovat niin ikään merkittävä osa biotaloutta. Erityistä panostusta on laitettu ravinteiden kierrätyksen tehostamiseen ja uusien liiketoimintojen löytymiseen tälle osa-alueelle. Biotalous konkretisoituu myös uusina bioteknisesti tuotettuina lääkkeinä. Biotalous innovaatioiden kehittymisen pohjana on uusien teknologioiden kehittyminen sekä panostukset tutkimukseen.

2.2 Julkiset hankinnat merkittävässä roolissa biotalouden ja puhtaiden ratkaisujen vauhdittamisessa

Julkisen sektorin ostovoimalla on merkittäviä vaikutuksia edistettäessä yhteiskunnan muutosta vähähiilisyyteen. Uudet tuotteet ja ratkaisut voivat saada markkinoilta jalansijaa julkisten hankintojen kautta. Kansainvälisille markkinoille pyrkiville yrityksille kotimaan markkinoilta löytyvillä referensseillä on suuri merkitys. Kun yrityksellä on näyttöjä uusien tuotteiden ja ratkaisujen toimivuudesta kotimaan markkinoilla, ovat kansainvälistymispyrkimyksetkin

¹ Kestävä kasvua biotaloudesta. Suomen biotalousstrategia (2014).

helpommin toteutettavissa. Toisaalta julkisten toimijoiden esimerkillä on myös yhteiskunnallista ohjausvoimaa.

Myös biotaloudessa julkisten sektorin tekemien hankintojen on nähty olevan yksi polku innovatiivisten ratkaisujen ja uusien tuotteiden kehittämiseksi. Julkisten hankintojen innovaatiopotentiaali on kuitenkin jäänyt laajemmin hyödyntämättä ja innovaatiopyrkimyksiä sisältäneet hankinnat ovat käytännössä edistäneet jo olemassa olevien ratkaisujen leviämistä uusille käyttäjille täysin uusien innovaatioiden kehittämisen sijaan. Innovatiivisia hankintoja on toteutettu pääosin hankintayksiköiden tarpeista lähtevien yksittäisten kokeilujen kautta, jotka ovat kuitenkin kasvattaneet innovatiivisten hankintojen toteuttamiseen tarvittavaa osaamista.²

Biotalousstrategian yksi strateginen päämäärä onkin biotalouden kilpailukykyinen toimintaympäristö, jonka toimenpiteenä on muun muassa luoda julkisiin hankintoihin kannustimet korvata uusiutumattomia luonnonvaroja (toimenpide 1.3.). Tähän pyritään julkisten hankintojen hankintakriteerien kehittämällä siten, että biopohjaisten tuotteiden kilpailukyky paranee julkisissa hankinnoissa. Lisäksi Valtioneuvoston julkisia hankintoja koskevat periaatepäätökset on päivitetty kattamaan biotalouden hankinnat. Toimenpiteeseen kuuluu myös kuntien kannustaminen siihen, että kestävät hankinnat otetaan osaksi kuntien elinkeinostrategioita ja hankintojen strateginen kehittäminen otetaan osaksi rakennerahasto- ja muita ohjelmia.³

Kansallisten biotaloustavoitteiden saavuttaminen ratkaistaan aluetasolla maakunnissa sekä kunnissa ja kaupungeissa, joissa strategia viedään käytäntöön. Maakunnat toteuttavat biotalousstrategiaa omista lähtökohdistaan useimmiten osana maakunnallisia ohjelmia ja suunnitelmia, ohjelmien kytkeytyminen valtakunnan tason suunnitelmiin vaihtelee kuitenkin maakunnittain⁴. Vastaavasti alueen kunnat ja kaupungit ovat laatineet kestävyys- ja biotalousotsikoiden alla omia ohjelmiaan ja strategioitaan. Hankintoja ei kuitenkaan ole yleisesti käsitelty näissä asiakirjoissa strategioiden toimeenpanon välineinä.

Esimerkkejä biotaloutta toteuttavista julkisista hankinnoista on tarkemmin liitteessä 1.

Kiertotalous – kierrolla kärkeen

Pääministeri Sipilän hallituksen tavoitteena on nostaa Suomi kiertotalouden kärkimaaksi vuoteen 2025 mennessä. Maailman ensimmäinen kiertotalouden kansallinen tiekartta laadittiin Sitran johdolla vuonna 2016.⁵ Tiekartan mukaan kiertotalous pyrkii maksimoimaan tuotteiden, komponenttien ja materiaalien sekä niihin sitoutuneen arvon kiertoa taloudessa mahdollisimman pitkään. Kiertotaloudessa tuotanto ja kulutus synnyttävät mahdollisimman vähän hukkaa ja jätettä. Materiaalitehokkuudesta seuraa ympäristöhyötyjä, joita ylikulutuksesta eroon pyrkivä maailma tarvitsee kestävän kasvun takaamiseksi. Lisäksi kiertotalous tarjoaa taloudellisia ja sosiaalisia mahdollisuuksia.

Kiertotalouden tiekartassa on asetettu yhteiseksi tavoitteeksi, että julkisen hankinnat suunnataan uusien kiertotaloutta tukevien ratkaisujen ja tuotteiden hankintaan. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi leasing- ja vuokrausliiketoimintamallien hyödyntämistä sen sijaan, että hankittaisiin omaan omistukseen uusiutumattomista raaka-aineista valmistettuja tuotteita. Hankintojen tavoitteena pitäisi olla jätteen synny ehkäisy sekä kierrätyksen ja

² Valovirta V., Alhola K., Leväsluoto J., Nissinen A., Oksanen J., Pelkonen A. ja Turtonen A. (2017). Innovatiiviset julkiset hankinnat – määrittely, mahdollisuudet ja mittaaminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 82/2017. <http://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=23501>

³ Kestävää kasvua biotaloudesta. Suomen biotalousstrategia (2014).

⁴ Lehtoviita, J., 2016, Biotalous maakunnissa. Tapion raportteja nro 8.

⁵ Sitra (2016) Kierrolla Kärkeen. Suomen tiekartta kiertotalouteen 2016-2025. Sitran selvityksiä 117.

uusiomateriaalien hyödyntämisen edistäminen. Tämä edellyttää, että hankintayksiköillä on kiertotaloutta tukevia strategisia linjauksia.

Marraskuussa 2017 ympäristöministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö yhteistyössä Sitran kanssa julkaisivat Kiertotalouden toimenpideohjelman.⁶ Ohjelman yhdeksi kärkitavoitteeksi esitetään kestäviä ja innovatiivisia julkisia hankintoja.

Energia- ja ilmastostrategia

Suomen pitkän aikavälin tavoitteena on hiilineutraali yhteiskunta. Keskipitkän aikavälin energia- ja ilmastosuunnitelmassa, Kaisussa, todetaan, että julkiset hankinnat tarjoavat varteenotettavan mahdollisuuden edistää ilmastopolitiikan tavoitteita julkisen sektorin käytännön toiminnassa.⁷ Julkisten hankintojen merkitystä korostetaan muun muassa seuraavissa päästö- vähennyssektoreissa:

- Tavoitteena on pudottaa liikenteen päästöt puoleen vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2005 tilanteeseen. Julkisilla hankinnoilla on tärkeä rooli päästöjen vähentämisessä ja uusien käyttövoimien ja palveluliiketoimintojen käyttöönotossa.
- Uusiutuvaan energiaan siirtyminen. Valtio luopuu öljylämmityksestä omistamissaan kiinteistöissä vuoteen 2025 mennessä, ja kaikkia julkisia toimijoita kannustetaan samaan.
- Julkisen sektorin hankinnoissa vältetään F-kaasuja sisältäviä laitteita, edistetään vaihtoehtoisten teknologioiden käyttöönottoa ja tehostetaan F-kaasujen talteenottoa koulutuksen ja tiedotuksen keinoin sekä selvitetään ja demonstroidaan paikallisiin oloihin soveltuvia vaihtoehtoisia teknologioita.
- Työkoneiden päästöjä voidaan vähentää parantamalla niiden energiatehokkuutta tai siirtymällä vaihtoehtoihin polttoaineisiin tai käyttövoimiin. Vähäpäästöisten työkoneiden lisäämistä suositellaan muun muassa julkisten hankintojen kautta.

⁶ Ympäristöministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Sitra, Kiertotalouden toimenpideohjelma, 30.11.2017

⁷ Valtioneuvoston selonteko keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta vuoteen 2030 – Kohti ilmastoviisasta arkea, Ympäristöministeriön raportteja 21/2017.

3. RISKIENHALLINTA JA RISKIEN JAKAMINEN

3.1 Tutkimuksen taustaa

Innovatiivisilta hankinnoilta odotetaan valtio- ja kuntatasolla vetoapua yritysten kasvulle ja elinkeinotoiminnan uudistumiselle.⁸ Innovaatioita edistävillä hankinnoilla on tärkeä rooli hallituksen toimeenpanosuunnitelman tavoitteiden toteutumisessa useilla painopistealueilla.⁹ Suureksi kysymykseksi kuitenkin jää se, miten kuntia voidaan kannustaa ja rohkaista tekemään entistä enemmän innovaatiohankintoja.

Keskeisenä haasteena on useissa tutkimuksissa osoitettu uusien innovatiivisten ratkaisujen ja palvelujen kehittämiseen sekä käyttöönottoon liittyvät riskit ja epävarmuudet. Nämä vaikuttavat siihen, että hankintayksiköt välttävät innovatiivisten hankintojen tekemistä.^{10 11} Innovatiivisten julkisten hankintojen kohdalla riskien hallinnalla onkin keskeinen merkitys ja sitä on lähestyttävä eri näkökulmista. Innovaatioiden tukeminen ja riskienhallinta taloudellisen tuen avulla on yksi riskienhallintakeino.

Sovellettavat keinot kannattaa valita tarkoituksenmukaisesti juuri kyseessä olevaan innovaatioon liittyvien riskien hallitsemiseksi.¹² Kuitenkin innovaatioihin liittyvien riskien tunnistamisen helppous tai vaikeus vaihtelee myös paljolti toimintaympäristön ja innovaation suhteen. Mitään yleistä ja kaikkiin innovaatioprojekteihin soveltuvaa riskianalyysityökalua ei ole saatavilla. Riskejä voidaan arvioida esimerkiksi tarkastelemalla niitä kolmivaiheisen riskien arviointimallin kautta, jossa tärkeimmäksi riskienhallinnan keinoksi nousee riskin tunnistaminen (risk identification), minkä seurauksena riskin analysointi (risk analysis) ja riskin arviointi (risk evaluation) ovat mahdollisia.¹³ Riskejä arvioitaessa ja riskejä analysoitaessa on tärkeää myös arvioida riskin toteutumisen todennäköisyyttä ja sen vakavuutta. Riskianalyysejä tekeminen ei kuitenkaan ole julkisen sektorinkaan hankkeissa vierasta. Viime vuosina riskianalyysejä onkin kehitetty juuri yksittäisten hankkeiden sisällä ja riskien tunnistamista on käsitelty myös useissa tutkimusraporteissa.¹⁴ Vain tunnistamalla riskejä voidaan aidosti pyrkiä hallitsemaan niitä. Julkisen sektorin aiemmin toteutetuissa hankinnoissa on kehitetty arviointimalleja sekä ennakoitavien että innovaatoriskien arvioimiseksi. Ennakoitavien riskien arviointimallia on sovellettu esimerkiksi vuokra-asumisen uudiskohde- sekä perusparannus- ja korvausinvestointitarpeiden ja riskien osalta Mitta Merkki -projektissa, jossa kehitettiin investointitarpeita tunnistava, herkkyystarkasteluun perustuva arviointimalli. Sen sijaan esimerkiksi TupaTurva-hankkeessa, jossa kehitettiin ikäihmisten itsenäistä

⁸ Valovirta V. 2018, s. 1

⁹ Valovirta et al. (2017), s. 11.

¹⁰ Kuntaliiton edustajien haastattelut 27.2.2018, jossa kävi ilmi, että kuntien passiivisuutta innovaatioprojektien toteuttamisen suhteen ei voi yleistää. Useat kunnat ovat toteuttaneet innovaatiohankintoja. Esimerkiksi Tampereella vuositasolla innovaatioprojekteja on ollut 17 prosenttia. Iso kysymys on, miten kannustetaan ja rohkaistaan kuntia. Haastattelussa (hankintojohtaja 20.12.2017) on myös tullut esille, että kaupunki/kunta on usein valmis sijoittamaan omaa työaikaansa projektiin. Toisin sanoen riskit pyritään siirtämään toimittajalle, ja kunta on mukana lähinnä omalla työllä. Edelleen esille nousi ajatus siitä, että kunnissa tarvitaan konsultointiapua innovaatioprojektin alkuvaiheessa. Kunnilta puuttuu osaamista innovaatioprojektien läpiviemiseen, mitä voidaan toki hankkia ulkopuolisilta tahoilta. Kuntien näkökulmasta innovaatioprojektien yksi kompastuskivi liittyy juuri osaamisen ja kokemuksen puutteeseen. Kunnilla on usein innovaatioprojekteissa tavoitteena saada aikaan säästöjä toimintatavan uudistuessa tai tehostuessa (esim. energia-, jätevesi- ym. projektit).

¹¹ Euroopan komissio, (2018), s. 21, jossa todettiin julkisen ostajan olevan usein skeptinen sisällyttämään lisäriskejä hankintoihinsa, koska he hallinnoivat julkista rahaa.

¹² Tiedot perustuvat VTT:n edustajien haastatteluun 24.11.2017 ja referenssimateriaaliin.

¹³ Räikkönen, M. et al. (2017), s. 37–44.

¹⁴ Valovirta – Alhola, Policy Brief 16/2018, s. 1–10. Esimerkkeinä innovatiivisista hankintaprojekteista voidaan mainita Kuopion yliopistollisen sairaalan hankkima uusi lääkehuollon logistiikkajärjestelmä, Helsingin seudun ympäristöpalvelujen (HSY) hankkima jätekuuljetusten tietoratkaisu, Liikenneviraston toteuttama Tampereen ratatunnelin investointihanke, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toteuttama tulospohjainen työllisyyspalvelujen kilpailutus sekä Helsingin seudun liikenteen (HSL) toteuttama sähköbussien hankinta.

selviytymistä tukevia uusia ratkaisuja, oli innovaation hankintaan liittyvä riskianalyysimalli upotettu nimenomaisesti osaksi hankinta- ja toteutusprosessia siten, että palvelun tilaaja, mahdolliset tuottajat ja loppukäyttäjät arvioivat innovaatioprojekteja vaihe vaiheelta ja pohtivat mahdollisia ongelmatilanteita ja riskejä.¹⁵

On ilmeistä, että julkisen sektorin toiminnassa korostuvat riskienhallinnan tarpeet aivan erityisellä tavalla, koska julkisyhteisöt vastaavat tärkeistä peruspalveluiden tuottamisesta ja yhdenvertaisesta palvelunsaatavuudesta. Tarve tunnistaa riskejä korostuu erityisesti silloin, kun julkinen sektori hankkii kaikki tai osan tietyistä toiminnoistaan ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Tällöin riskejä voi aiheutua paitsi ulkoistamisesta itsestään, toiminnassa aiheutuista vahingoista sekä taloudellisista liiketoimintaan ja toiminnan kannattavuuteen liittyvistä riskeistä. Riskien tunnistaminen ja niiden analysointi onkin tarkoituksenmukaista sijoittaa osaksi projektien suunnittelua ja hallintaa.¹⁶

Hankkeessa on yhtenä tutkimuskohteena tarkasteltu kansainvälisiä esimerkkejä riskitakuurahastoista ja niiden toimintamalleista. Tämän lisäksi hankkeessa haluttiin arvioida yleisesti yksityisen sektorin käyttämiä riskien hallinta- ja jakomalleja, ja niiden mahdollista soveltuvuutta innovatiivisiin julkisiin hankintoihin, mitä ei juurikaan ole aiemmin tutkittu. Innovaatioprojekteissa käytettäviä riskienhallintamalleja koskevat haastattelut toteutettiin marraskuun 2017 ja huhtikuun 2018 välisenä aikana.

Tässä osatutkimuksessa on sovellettu haastattelumetodia, jossa haastattelut toteutettiin haastattelijan ja haastateltavan vuorovaikutukseen perustuvan ns. avoimen haastattelun periaatteen mukaisesti. Tutkimuksessa haastateltiin 18 riskienhallinnan ja/tai innovatiivisten projektien avainhenkilöä¹⁷. Haastateltavat henkilöt valittiin siten, että heillä on pitkäaikainen vankka kokemus riskien hallinnasta ja heidän edustamansa tahon toimintaan liittyy erilaisten riskien käsittely.

Haastateltavat henkilöt edustivat asiantuntemuksellaan tutkimuksessa tarkasteltavia alueita, kuten riskienhallinnasta vastaavat henkilöt ja innovatiivisten julkisten hankintojen asiantuntijat (Business Finland ja Finnvera), pitkäaikaisen kokemuksen omaava riskien vakuuttamiseen erikoistunut vakuutusalan edustaja, riskienhallintaan ja erityisesti innovaatoriskien tutkimiseen erikoistuneet tutkijat (VTT), allianssimallin kehittämiseen erikoistunut johtava tutkija (VTT), sopimusoikeuden ja -käytäntöjen asiantuntijoita, joilla on pitkäaikaista kokemusta vaativista sopimusprojekteista asianajajina ja ansioita yliopistotutkimuksessa, sekä ennakkoivaan sopimiseen ja sopimusriskien hallintaan erikoistunut sopimusinnovaattori ja yksityistä yrityssektoria edustava kansainvälisissä sopimusasioissa ja riskienhallinnassa pitkän kokemuksen omaava yrityslakimies. Lisäksi kuntasektorilta haastateltiin Kuntaliitosta rahotusalan erityisasiantuntijaa, johtavaa lakimiestä vastuualueenaan mm. julkiset hankinnat (mukana Keino-osaamiskeskus hankkeessa), lakimies vastuualueena mm. kuntalaki ja yleinen kunnallisoikeus, johtava lakimies vastuualueenaan mm. hankintasopimukset sekä erään kaupungin hankintojohtajaa. Haastattelut toteutettiin pääsääntöisesti henkilökohtaisella tapaamisella. Yksi haastattelu suoritettiin puhelinhaastatteluna. Täydentävien kysymysten osalta käytettiin puhelin- ja sähköpostikontakteja.

Alla oleva kuva 1 on laadittu haastatteluissa käytävien keskusteluiden pohjaksi. Se kuvaa kuvitteellista innovaatiohankintaprojektia, jonka kohteena on teknologiainnovaatio energian

¹⁵ Hämäläinen P. et al. 2014.

¹⁶ Välsä T. et al. (2013). _SerVesi-hankkeessa (Vesiverkoston ulkoistaminen) katsottiin, että todellisten kustannussäästöjen aikaansaamiseksi luottamus ulkopuoliseen toimijaan pitää olla korkealla tasolla ja tämän vuoksi riskienhallinnan kannalta myös mahdollisuus pitkäaikaisiin kumppanuuksiin oli ratkaisevaa.

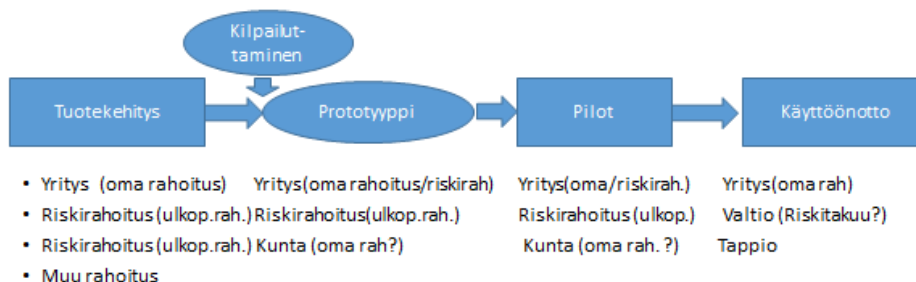
¹⁷ Katso haastateltujen henkilöiden luettelo lähdeluettelosta

säästämiseksi erillisellä maantieteellisellä alueella (kaupunginosa) ja jossa kehitetään uusi energiaa keräävä Smart Grid -järjestelmä. Kuva esittää mahdollista innovaatiohankinnan prosessimallia silloin, kun hankinnan kohteena on esimerkiksi uusi teknologinen laite tai järjestelmä, jonka kehittämiseen liittyy tuotekehitystä, prototyypin rakentamista, pilottivaihetta ja tuotteen tai järjestelmän käyttöönottoa. Haastattelujen yhteydessä tarkasteltiin innovaatiohankintaprojektien eri osa-alueita ja niihin kohdistuvia riskinhallintakeinoja.

Innovaatio hankinnat

Riskien jakomalli

- Smart Grid case-esimerkki
- Osapuolet: Yritys, kaupunki/hankintayksikkö/valtio
- Kuka kantaa riskit? Miten jaetaan hyödyt? IPR?



Kuva 1. Riskijakomalli – Case Smart Grid

Tarkastelussa olivat erilaiset riskienhallintakeinot, kuten riskien vakuuttaminen, riskirahoitusmallit, allianssimallit, sopimusratkaisuihin perustuvat riskienhallintamallit ja riskianalyysimallit. Lisäksi useissa haastatteluissa nostettiin esiin erilaiset tulospäätteiset hankinnat ja vaikuttavuusinvestointi (Impact Bond).¹⁸ Lisäksi haastateltiin kunta-alan asiantuntijoita innovatiivisten hankintojen riskien hallinnan ongelmista ja ratkaisuista.¹⁹

3.2 Riskien tyypittely

Liiketoimintaan ja organisaatioiden toimintaan liittyy tyypillisesti riskejä, jotka voivat uhata asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Toiminnan luonteesta riippuen merkittävimmät riskit voivat kohdistua esimerkiksi henkilö-, ympäristö- tai prosessiturvallisuuteen, toiminnan jatkuvuuteen tai sen häiriöttömyyteen. Riskien tunnistaminen, analysointi ja niiden merkityksen arvioiminen ovat onnistuneen riskienhallinnan peruspilareita.

¹⁸ Sitra, Tulospäätteiset mallit, SIB-rahastot, 2018, ja Sitra, Vaikuttavuusinvestoinnit, 2018. Vaikuttavuusinvestointi (impact investing) esimerkkinä on Social Impact Bond (SIB), jolla tarkoitetaan tulospäätteistä rahoitussopimusta. Ideana, että sijoittajat rahoittavat hyvinvointia edistävät palvelut ja kantavat niiden toteutukseen liittyvän taloudellisen riskin. Julkinen sektori maksaa vain tavoitteiden mukaisista tuloksista. Pääroolissa on hankehallinnoija, jonka tehtävänä on mm. luoda eri osapuolet vakuuttava mallin-
nus suunnitellusta toiminnasta, tuoda ko. osapuolet samaan pöytään, laatia sopimus, hankkia tarvittavat pääomat ja koordinoida käytännön toteutusta. Tämä malli näyttää soveltuvan parhaiten esimerkiksi suuriin yhteiskunnallisiin projekteihin.

¹⁹ Kuntaliiton edustajien haastatteluissa 27.2.2018 nousi esille ajatus innovaatioprojekteja varten luodusta järjestelmästä, johon kuntien ja kaupunkien innovaatioprojektit ilmoitetaan. Kyse on eräänlainen rekisteristä tai pankista. Järjestelmä olisi avoin kaikkien hyödynnettäviksi. Kohde olisi monistettava. Kysymys olisi myös skaalautumisesta kuntien hankintayksiköiden välillä. Näin voitaisiin epäonnistumisen riskiä projekteissa pienentää oleellisesti.

Riskien analysointi kuuluu toiminnan, tuotteen tai palvelun elinkaaren kaikkiin vaiheisiin (suunnittelu, toteutus, käyttö, kunnossapito, käytöstä poisto). Eri vaiheissa tehtävien riskianalyyseiden tavoitteet, asetetut vaatimukset sekä käytettävät menetelmät poikkeavat toisistaan. Konsepti- ja suunnitteluvaiheessa tavoitteet liittyvät tyypillisesti eri toteutusvaihtoehtoihin liittyvien riskien tarkasteluun ja suunnittelun tukemiseen. Käyttö- ja kunnossapitovaiheen riskianalyyseissä pääpaino voi olla esimerkiksi toiminnan turvallisuuden varmistamisessa, kun tehdään muutoksia toimintatapoihin tai prosesseihin. Tilanteeseen ja riskianalyyseille asetettuun tavoitteeseen vastaavan tarkastelumenetelmän valinta vaikuttaa riskianalyyseiden laatuun. Innovaatioprojektiin saattaa kuulua samoja riskielementtejä.

Julkisissa hankinnoissa on tunnistettu laajemmin viisi pääriskialuetta (five major procurement risks), joiden suuruus vaihtelee erilaisissa innovaatiohankkeissa²⁰:

1. Teknologiset riskit (Technological risks),²¹
2. Organisaatioon liittyvät ja sosiaaliset riskit (Societal and organisational risks)²²
3. Markkinariskit (Market risks) ²³
4. Taloudelliset riskit (Financial risks)²⁴
5. Turbulenssiriskit (Turbulence risks) ²⁵

Tutkimuksessa on käsitelty näitä alueita vain siltä osin kuin ne tulevat esille käsiteltävissä riskimalleissa.

3.3 Riskien hallintamalleja ja keinoja

Tässä jaksossa tarkastellaan haastatteluissa esiin tulleita käytössä olevia riskienhallintamalleja teemoittain seuraavasti: riskirahoitusmallit, vakuutusmallit, allianssiurakka tai projektiallianssimallit mukaan luettuna elinkaarimalli, riskianalyyseimallit, tulosperusteiset hankintamallit ja sopimusratkaisuihin perustuvat²⁶ riskien hallintaan vaikuttavat ratkaisut. Lisäksi jaksossa käsitellään haastatteluissa esiin tulleita ongelmia ja kysymyksiä kuntien innovaatioprojektien toteuttamisessa. Erilaisten rahoitusmuotojen merkitystä innovaatioprojektien riskienhallintaan on arvioitu edellä tämän raportin riskitakuuosassa.

²⁰ Euroopan komissio, (2010) , pp 35-48.

²¹ Euroopan komissio, (2010), pp. 40-41.

²² Euroopan komissio, (2010), pp. 44.

²³ Euroopan komissio, (2010), pp 45-46.

²⁴ Euroopan komissio, (2010), p.47

²⁵ Euroopan komissio, (2010), p.48

²⁶ Sopimuksissa sovittuja riskien hallinta- tai jakoratkaisuja.

3.3.1 Riskirahoitus²⁷

Julkinen sektori rahoittaa Suomessa tapahtuvaa tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa monin eri tavoin. Valtion budjetista rahoitetaan mm. Suomen Akatemian, korkeakoulujen ja julkisten tutkimuslaitosten toimintaa.²⁸

Suomessa valtion budjetin kautta suoraan yritysten innovaatiohankkeita rahoittavat erityisesti Business Finland (ent. Tekes) ja Finnvera²⁹. Valtio osallistuu rahoitukseen ennen kaikkea positiivisten ulkoisvaikutusten takia, joissa muut toimijat oppivat yhden organisaation toiminnasta. Innovaatioprojektissa (kuva 1) riskirahoitusta voidaan tarvita esimerkiksi tuotekehitys-, prototyyppi- ja pilottivaiheissa. Riskirahoittaja, esimerkiksi Business Finland (ent. Tekes)³⁰ voi rahoituksellaan tulla jakamaan riskiä tuotekehitysvaiheesta aina pilottivaiheeseen. Business Finlandin³¹ rahoitusta on saatavilla myös julkisen sektorin hankkeisiin, kun taas Finnvera ei rahoita julkisyhteisöjen hankkeita.³²

VTT:n edustajien haastatteluissa³³ kävi muun muassa ilmi, että innovatiivisissa hankkeissa ilmenee vaikeuksia etenkin teknisen riskin hallinnassa projektin eri vaiheissa. Teknisiä riskejä ilmenee erityisesti julkisen sektorin infrastruktuuriprojekteissa (energia-, vesihuolto- jne. projektit), joissa aktiivisesti haetaan uusia toimintamalleja ja säästöjä. Esimerkkinä mainittiin projekti, jossa kehittämisen kohteena oli vedenpuhdistuslaitoksen suodatinjärjestelmän parantaminen. Varmuus ratkaisun toimivuudesta saatiin vasta pilotoinnin jälkeen. Toisaalta eri sektoreilla innovaatioihin liittyvät toiminnallisuusriskit poikkeavat toisistaan. Uusissa mobiiliratkaisuissa korostuu ennen kaikkea ratkaisujen turvallisuuteen liittyvät huolet. Tällä hetkellä innovaatioita kehitetään erityisen aktiivisesti terveydenhuollon saralla, missä on kehitteillä runsaasti erilaisia laitteita (esim. leikkausrobotit).

Erityisen ongelmalliseksi solmukohdaksi katsotaan käyttöönottovaihe, jota esimerkiksi Business Finlandin innovaatoriskirahoitus ei kata.³⁴ Siihen saattaa liittyä myös erinäisiä juridisia ongelmia ja toimintavarmuuteen liittyviä haasteita. Tätä seikkaa korostettiin VTT:n edustajien haastatteluissa³⁵ ja Business Finlandin edustajien³⁶ toimesta.

Innovatiivisten ratkaisujen kirjo on valtavan laaja riippuen toimialasta, yritysten koosta, liiketoiminnan suuruudesta ja projektien koosta. Sen vuoksi erilaisia hankkeita voisi esimerkiksi riskirahoituksen näkökulmasta tyypittää, jotta saadaan edistettyä tiettyjä kokonaisuuksia ja

²⁷ Riskirahoituksella tässä tutkimuksessa tarkoitetaan rahoitusmuotoa, jossa epäonnistumisen vaara tai mahdollisuus, epävarmuus tuotosta on merkittävä. Riskiä mitataan usein poikkeamana odotetusta. Riskirahoitus voi olla avustuksen-, lainan- tai takuun luonteista. Riskirahoitusmuotoa tarkastellaan tässä tutkimuksessa, koska se on yksi merkittävä tekijä innovaatioprojektien kehitysvaiheen rahoituksessa ja riskien jakamisessa.

²⁸ Valtion talousarvioesitykset 2018

²⁹ Finnvera tarjoaa rahoitusratkaisuja yritystoiminnan alkuun, kasvuun ja kansainvälistymiseen sekä vientiin. Finnveran toiminnan tulee olla pitkällä aikavälillä itsekannattavaa. Yhtiö jakaa rahoituksessaan riskiä muiden rahoittajien ja osapuolten kanssa (riskinjakoperiaate). Yhtiö rahoittaa suomalaisten yritysten hankkeita mm. erilaisten laina- ja takuu- sekä takaustuotteiden avulla. Innovaatioprojekteissa Finnvera voi nykyisillä rahoitusvälineillään olla rahoittamassa niihin osallistuvia yrityksiä. Tällöin rahoitus ohjeisessa esimerkkikuvassa kohdistuu lähinnä prosessin loppupäähän.

³⁰ Business Finlandin edustajan haastattelussa (ent. Tekes), 16.11.2017, nousivat esille Tekesin sisäiset riskienhallinnan periaatteet, joista ilmenee, että Tekes on myöntänyt 467 M€ innovaatorahoitusta yhteensä 3760 asiakkaalle. Periaatteet sisältävät hyviä riskien arvioinnin malleja ja työkaluja.

³¹ Business Finlandin edustajan haastattelu 15.1.2018.

³² Finnveran edustajien haastattelu 9.11.2017.

³³ VTT:n edustajan haastattelu 7.11.2017.

³⁴ Business Finlandin edustajan haastattelussa 15.1.2018, käsiteltiin IJH:n jatkomallia, joka on edelleen työn alla. Kysymys on T&K:n mukaan ottamisesta, osittain kysymykseen tulisi prototyyppi vaihe (tilanne tammikuu/2018). Tekes ei kuitenkaan rahoita markkinointia, josta käyttöönotossa usein on kysymys.

³⁵ VTT:n edustajan haastattelu 7.11.2018

³⁶ Business Finlandin edustajan haastattelu 15.1.2018.

aidosti vauhditettua joidenkin toimialojen tai teknologioiden kehittymistä.³⁷ Näitä voisi esimerkiksi Business Finlandin mukaan olla digitalisaatoratkaisut, tekoäly, robotit, alustat.³⁸

3.3.2 Vakuutusmalli³⁹

Vakuutusmallilla tarkoitetaan tässä toimintaa, jossa tietyn riskin alaiset yksiköt, vakuutus-
senottajat, sopivat vahinkojen tasaamiseen erikoistuneen laitoksen kanssa eli vakuutus-
senantajan kanssa siitä, että riskin toteutuessa vakuutuksenantaja korvaa siitä aiheutuneen
vahingon. Korvauksensaantioikeuden vastikkeeksi vakuutuksenottajat suorittavat vakuutus-
maksun vakuutuksenantajalle. Vakuutussopimus luo oikeudellisen perustan osapuolten väli-
selle suhteelle.⁴⁰

Vakuutus voi olla joko lakisääteinen tai vapaaehtoinen. Sitä käytetään erityisesti vakuutus-
kelpoisten riskien kattamiseen. Myös vakuutustyyppisellä mallilla voitaisiin pyrkiä rajoitta-
maan ja hallitsemaan tiettyjä innovaatioprojektien riskejä.

Pääsääntöisesti vakuutusmalli edellyttää toimiakseen vakuutuskelpoisia riskejä. Vakuutus-
kelpoisuus edellyttää, että vahingon riski on sellainen, että se on edunsaajasta riippumaton.
Tämän edellytyksen puuttuminen on yhtenä syynä siihen, ettei liikeriskejä yleensä voida va-
kuuttaa.⁴¹ Vakuutuksin voidaan suojautua lähinnä odottamattomista ja äkillisistä tapahtu-
mista aiheutuvien riskien varalta. Muita vakuutuskelpoisuuden edellytyksiä ovat ennustetta-
vuus, stabiileetti ja riskin harvinaisuus.⁴² Liiketoimintariskin kattaminen vakuutuksin voi tulla
kysymykseen, jos se on seurausta jostain vahinkotapahtumasta, kuten tuotantolaitoksen tu-
lipalosta seuraava tuotannon keskeytys.⁴³

Tällä hetkellä Suomessa ei ole saatavilla erityisiä vakuutuksia juuri innovaatoriskien varalle.
Esteitä toki tällaisen ratkaisun kehittämiseksi ei sinällään olisi. Innovaation epäonnistumi-
seen liittyviä riskejä voidaan kuitenkin kattaa innovaation luonteesta ja toimialasta riippuen
erilaisten olemassa olevien vakuutusten kautta. Tällaisia saattaisi esimerkiksi olla ympäris-
töhaittojen varalta suojaavat ympäristövakuutukset, yritysten vastuuvakuutukset, tuotevas-
tuuvakuutukset tai näihin saatavilla olevat lisäturvavakuutukset tiettyjen suoritettavien toi-
menpiteiden, kuten asennusten varalta.⁴⁴

Vakuutukset toimivat innovaatoriskien riskienhallinnassa parhaiten silloin, kun innovaation
epäonnistumisesta on odotettavissa jotain tietynlaisia, kohtalaisen ennustettavissa olevia
riskejä ja vahinkotapahtumia, kuten ympäristön pilaantumista tai innovaatioon kytkettävän
laitteiston hajoaminen. Sen sijaan yleisluontoisiin tai liiketoimintariskeihin varautumiseen
olisi ensisijaisesti käytettävä muita keinoja.

³⁷ Valovirta et al.(2017), s. 7. "Innovatiivisilla julkisilla hankinnoilla on tärkeä rooli hallituksen tavoitteiden edistämässä erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelusektorilla sekä puhtaiden ratkaisujen, kiertotalouden ja digitalisaation ajurina."

³⁸ Valovirta et al.(2017), s. 7.

³⁹ Tässä osassa kuvaus perustuu vakuutusalan edustajan haastatteluun 16.11.2017 sekä lähdekirjallisuuteen.

⁴⁰ Rantala – Pentikäinen 2009, s. 61.

⁴¹ Rantala – Pentikäinen 2009, s. 68.

⁴² Rantala – Pentikäinen, 2009, s. 67–69.

⁴³ Rantala – Pentikäinen 2009, s. 480–481

⁴⁴ Mikäli jatkossa halutaan tutkia vakuutus pohjaisen mallin soveltuvuutta innovaatoriskien kattamiseen, on syytä ottaa huomioon kokemukset erinäisistä kansainvälisistä hankkeista. Ks. tarkemmin esim. European Liability Insurance organisations Schemes: Elios 2, Final Report, February 2015, Government Construction Strategy 2011, ja The Integrated Project Insurance (IPI) Model Project Procurement and Delivery Guidance, July 2014G (UK Government Strategy.)

3.3.3 Allianssi- ja projektiallianssi ⁴⁵

Allianssimallilla tarkoitetaan toteutusmuotoa, jonka yhteydessä hankkeen eri osapuolet (tilaaja, suunnittelijat, urakoitsijat ja mahdollisesti materiaalitoimittajat) solmivat yhteisen sopimuksen ja muodostavat allianssin.⁴⁶ Sitä voidaan myös kuvata tiettyjen allianssimallin avaintekijöiden kautta, joita ovat muun muassa yhteinen sopimus, yhteinen organisaatio, riskien jakaminen, luottamus, sitoutuminen ja yhteistyö.⁴⁷

Allianssiurakka tai -projekti on hankkeen keskeisten toimijoiden väliseen kaikille yhteiseen sopimukseen perustuva hankkeen toteutusmuoto, jossa osapuolet vastaavat toteutettavan projektin suunnittelusta ja rakentamisesta yhteisellä organisaatiolla ja osapuolet jakavat projektiin liittyviä sekä positiivisia että riskejä sekä noudattavat yhteistyössään tiedon avoimuuden periaatteita. Allianssiurakkaa on käytetty laajalti suurissa rakennus- ja infrastruktuuri-hankkeissa, joissa siitä on pääosin hyviä kokemuksia.⁴⁸ Yleensä käytetään open books -periaatetta, joka tarkoittaa kirjanpidon avaamista partnereille.⁴⁹ Open books -periaate myös mahdollistaa hyötyjen ja riskien läpinäkyvän jakamisen. Palkkion jakaminen koko hankkeen onnistumisen perusteella on mahdollista, se kannustaa osapuolia ottamaan toisensa huomioon paremmin ja toimimaan aidosti yhteistyössä yhteisen tavoitteen hyväksi.⁵⁰

Yhteistoiminnallisuuden toteutuminen allianssimallissa varmistetaan käytettävillä sopimusrakenteilla (monen toimijan välinen järjestely ja yhden yhteisen sopimuksen malli). Allianssimallissa kaikki osapuolet, tilaaja, rakentajat, suunnittelijat ja valitut palveluntuottajat kehittävät ja suunnittelevat yhdessä hanketta eteenpäin ennen varsinaisen tavoitekustannuksen määrittämistä. Projektin kilpailullinen valinta yhdistetään uudella tavalla yhteistoimintaan ja suunnitteluun nähden varhaisessa vaiheessa tehtyyn palveluntuottajien valintaan.⁵¹

Urakan toteuttamisessa allianssimallilla on riskien hallinnan kannalta selviä etuja. Allianssin osapuolet kantavat hankkeen toteutukseen liittyvää riskiä yhteisesti. Osapuolten välinen luottamus ja saumaton vuorovaikutus ovat avainasemassa allianssin onnistumiselle. Yhteistyömallista saatavat hyödyt ovat merkittäviä, mutta allianssiorganisaation perustaminen, projektin alkujärjestelyt ja hankkeen läpivienti vievät resursseja sekä tilaaja- että tuottajapuolella. Siksi allianssimalli soveltuisi mallina parhaiten suurissa julkisen sektorin innovaatioprojekteissa esiintyvin riskien hallintaan.

Esimerkki

Esimerkkinä allianssiurakasta on 2013 toteutettu Tampereen Rantatunneli-hanke. Hankkeessa valtatie 12 siirrettiin uuteen linjaukseen tunneliin Tampereen kaupungin keskustan alueella. Hanke oli monimuotoinen, vaativa infrastruktuurihanke. Se oli iso ja sisälsi riskejä, joita voitiin hallita paremmin hyvällä yhteistyöllä. Hankkeen

⁴⁵ Valovirta et al. (2017), s. 115, jonka mukaan elinkaarimalli on toteutukseltaan jossain määrin verrattavissa allianssimalliin. Elinkaarimalliksi kutsutaan Suomessa hankintatapaa, jossa vastuu rakennuskohteesta kattaa merkittävän osan sen elinkaaresta. Esimerkiksi talonrakentamisessa elinkaarimalleilla tarkoitetaan sellaisia rakentamisen hankintatapoja, joissa palveluntuottaja vastaa suunnittelusta, rakentamisesta ja kiinteistön ylläpidosta (palvelusta) tietyn jakson ajan. Kumppanuusmallissa yksityinen osapuoli voi vastata myös projektin rahoituksesta. Elinkaarimallia on käytetty esim. suurissa infrastruktuurihankkeissa, kuten tiet (esim. E 18), sillat ym.

⁴⁶ Yli-Villamo – Petäjäniemi 2013, s. 57–66.

⁴⁷ Lahdenperä 2009, VTT Tiedotteita 2471, s. 13–14.

⁴⁸ Lahdenperä 2009, VTT Tiedotteita 2471, s. 9–11
Yli-Villamo – Petäjäniemi 2013, s. 57–66
Lahdenperä 2015, VTT Technology 243, s. 6–8

⁴⁹ Open books -mallin käyttäminen yritysten välisissä sopimuksissa on kohdannut vastustusta perinteisissä yrityksissä kilpailullisista syistä. Tämä tuli esille myös sopimuksia koskeissa haastatteluissa 5.12.2017.

⁵⁰ Lahdenperä 2009, VTT Tiedotteita 2471, s. 10

⁵¹ Allianssimallin kuvaus perustuu VTT:n edustajan haastatteluun 24.11.2017 ja häneltä saatuun lähdeaineistoon.

läpimenoaika oli tärkeä, ja allianssin avulla sitä oli mahdollista nopeuttaa. Tunneli avattiin liikenteelle 15. marraskuuta 2016 puoli vuotta aikataulustaan edellä.⁵²

Pääministeri Sipilän hallituksen ryhmät ovat linjanneet alueiden kehittämis- ja kasvupalveluiden avoimia kysymyksiä. Esityksessä kannustetaan toteuttamaan maakunnallisia yritys- ja työllisyyspalveluita sekä kunnallisia elinvoimapalveluita yhdessä allianssimallin avulla. Allianssimalli mahdollistaa maakunnan kasvupalveluiden ja kunnallisten elinvoimapalveluiden resurssien yhdistämisen sekä kolmantena kumppanina yritysten ja kolmannen sektorin osaamisen mukaan ottamisen.⁵³

Hallituksen kehysriihessä on varattu yhteensä 100 miljoonaa euroa maakuntien hakemiin kasvupalvelupilotteihin, joiden on tarkoitus alkaa 1.7.2018, kun eduskunta on hyväksynyt valinnanvapauslain. Esityksiä piloteiksi on tullut 26, joista noin puolet sisältää tavalla tai toisella allianssimallin kokeilun.⁵⁴ Esimerkkinä allianssimallin soveltamisesta maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä on Tesoman hyvinvointikeskuksen allianssimalli.⁵⁵

3.3.4 Sopimusmallit ja -käytännöt riskienhallintamekanismina

Sopimukset ovat tärkeä riskienhallintamekanismi, koska ne voivat olla tehokas väline projekteissa esiin tulevien ongelmien torjumiseksi. Vähintään yhtä keskeistä kuin riskien torjuminen ja niihin varautuminen on sopimusten käyttäminen suunnittelun ja ohjauksen apuvälineenä. Niillä voidaan linkittää projektin vaiheet ja osapuolten tehtävät toisiinsa. Huolellisella sopimussuunnittelulla ja hyvillä sopimuksilla parannetaan selkeyttä, projektin hallittavuutta ja oikeusvarmuutta sekä minimoidaan riskit.⁵⁶ Sopimukset voivat toisaalta merkitä rajattomia riskejä ja valtavia vastuita tai ne voivat toimia riskien hallinnan työkaluina.⁵⁷ Sopimussuunnittelun on katettava projektin koko elinkaari, eikä tämän suunnittelun voida katsoa kohdistuvan vain sopimuksen tekoa edeltävään sopimustekstin laadintaan ja muotoon liittyviin kysymyksiin.⁵⁸

Innovaatiorahenteissa riskit poikkeavat perinteisestä ostotoiminnasta erilaisen hankeriskin takia. Hankeriski muodostuu hankkeen toteutumiseen vaikuttavista tapahtumista, joihin hankkeen osapuolet eivät voi toimillaan vaikuttaa. Riippuen valitusta sopimusstrategiasta toimittaja voi kantaa kaiken hankeriskin ja hyötyy myös hankkeen aikana koituvista kustannussäästöistä (kiinteähintainen sopimus). Koko hankeriski voi olla hankkijalla, jolloin toimittajalla ei ole kannustinta toimia kustannustehokkaasti kaikkien toteutuneiden kustannusten tullessa korvatuiksi (kustannusperusteinen sopimus).⁵⁹ Hankinnan kohteen, toiminnallisuuksien ja kustannusten määrittely on vaikeaa silloin, kun ratkaisua ei vielä ole olemassa. Tämä aiheuttaa haasteita myös sopimusten muotoiluun ja osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien määrittelyyn. Näkökulma on ollut esillä myös eurooppalaisessa keskustelussa. Euroopan komissio korostaa raportissaan⁶⁰, että teknologiariskien hallitsemisessa kannattaa kiinnittää

⁵² Aamulehti 11.11.2017.

⁵³ Työ- ja elinkeinoministeriö, Tiedote 12.1.2018.

⁵⁴ Valtioneuvoston viestintäosasto, Tiedote 183/2018.

⁵⁵ Hakari 5.2.2018, s. 1 – 18.

⁵⁶ Haapio – Järvinen 2014, s. 24

⁵⁷ Haapio – Sipilä 2013, s. 26.

⁵⁸ Haapio H. et al. 2005, s. 334.

⁵⁹ Pesu – Suhonen, 2016, s. 532–535

⁶⁰ Euroopan komissio, (2010), s. 42.

entistä enemmän huomiota sopimusten suunnitteluun ja muotoiluun (contract design)⁶¹ sekä erilaisiin sopimusstrategioihin.

Innovatiiviset hankinnat poikkeavat perinteisistä hankinnoista erilaisen hankeriskin takia.⁶² Innovatiivisissa hankinnoissa epäonnistumisen riski on luontaisesti suurempi verrattuna valmiiden, tuttujen ja markkinoilta saatavissa olevien tuotteiden ja palvelujen hankintaan. Riskinotto-kyky, riskien jakaminen ja sopijapuolten osaaminen ovat olennaisia tekijöitä innovatiivisten hankintojen onnistumisessa. Hankeriski muodostuu hankkeen toteutumiseen vaikuttavista tapahtumista, joihin hankkeen osapuolet eivät voi toimillaan vaikuttaa. Hankeriskin realisoituessa sopimus pyritään neuvottelemaan uudestaan, jotta sopimus paremmin vastaisi alkuperäistä hyötyjen tasapainoa. Hankeriski voidaan myös jakaa optimaalisesti, jolloin suurin osa hankeriskistä tulee taloudellisesti vahvemman osapuolen kannettavaksi.⁶³ Riskinkantajana hankintayksikkö on yleensä vahvempi osapuoli kuin hankkijana oleva yritys.⁶⁴ Tämä oletama voidaan perustaa esimerkiksi havaintoon siitä, että valtion tai kunnan toimissa hankkijana sen taloudelliset resurssit ovat monesti suuremmat pk-yrityksiin verrattuna. Tämän perusteella innovaatiohankintaan tähtäävää strategiaa valittaessa olisi arvioitava, mikä riskinjakomalleista soveltuu parhaiten kulloiseenkin tilanteeseen. On kysyttävä, onko tarkoituksenmukaisempaa valita malli, jossa hankeriski on sopimuskumppanilla (esimerkiksi tulosperusteiset hankinnat, elinkaarimallit ym.), tai onko parempi ratkaisu jakaa riskit (esimerkiksi allianssimalli) tai kantaa riskit itse.

Keskeinen instrumentti onnistuneeseen innovaatioprojektiin on hankintasopimus, joka raa- mittaa osapuolten välistä yhteistyötä, luo kannustimia tavoitteiden saavuttamiseen ja tarjoaa ratkaisumekanismit hankkeen aikana mahdollisesti ilmeneville ongelmille. Ennen innovaatiohankintaan ryhtymistä tilaajalla on oltava hyvä näkemys innovaatioon mahdollisesti liittyvistä riskeistä, jotta nämä voidaan huomioida ainakin pääpiirteissään sopimusta laadittaessa.

Julkisten innovaatiohankintaprojektien sopimusstrategiat voidaan jakaa sekä eksplisiittisiin sopimusstrategioihin⁶⁵ (1) kiinteähintaiset, 2) kustannusperusteiset ja 3) kannustinsopimukset) että implisiittisiin sopimusstrategioihin⁶⁶ (1) sopimusta valmistaviin, 2) sopimuksen aikaisiin ja 3) sopimuksen jälkeisiin toimiin). Sopimusstrategian valinnalla on suuri merkitys projektin onnistumiselle. Cleantech-hankintojen analysointia koskevassa artikkelissa päädyttiin tulokseen, jossa innovatiivisuus rinnastettiin hinta-laatusuhteen parantamiseen ja siten tavallisissa hankinnoissa käytettäviin sopimusstrategioihin, jolloin tavoite edistää innovatiivisia hankintoja ei toteutunut. Tavoitteen toteutuminen edellyttää sopimusstrategian valitsemista siten, että hankintayksikkö jakaa hankinnan hankeriskin toimittajan kanssa soveltaen erilaisia kannustinsopimuksia. Näin päästään parhaaseen tulokseen.⁶⁷

Hankinnan kohteen muuttuessa suoritteiden sijaan määrättyjen tulosten ostamiseen siirrytään sopimuksissa perinteisestä prosessinkuvauksesta tuotetun arvon tai lisäarvon

⁶¹ Haapio Helena, haastattelu 5.2.2018. *Contract Design* voi tarkoittaa *sopimussuunnittelua* tai *sopimusmuotoilua*. Kyse voi olla sisällöstä ja sen suunnittelusta tai sitten siitä, miten sisältö esitetään – esimerkiksi kielestä, sisällön jaottelusta, tekstin sävystä, näkökulmasta, rakenteesta tai otsikoinnista taikka asioiden esittämisjärjestyksestä. *Legal design*, oikeusmuotoilu, yhdistää muotoiluajattelun ja oikeudellisen ajattelun. Se voi liittyä oikeudelliseen työhön tai sen tuloksiin; oikeudellisten palvelujen, prosessien, organisaatioiden tai asiakirjojen kehittämiseen. *Ennakoiva sopiminen* on sopimussuunnittelun ja -muotoilun luonteva lähtökohta: siinä tähtäimessä on yhteistyön onnistuminen osapuolten näkökulmasta (win-win), ei vain yhden osapuolen etujen valvominen oikeusriidassa tai riidan voittaminen.

⁶² Pesu – Suhonen 2016, s. 531.

⁶³ Pesu – Suhonen 2016, s. 532.

⁶⁴ Euroopan komissio, 2010, s. 36.

⁶⁵ Pesu – Suhonen 2016, s. 534–535.

⁶⁶ Pesu – Suhonen 2016, s. 531.

⁶⁷ Pesu – Suhonen 2016, s. 549.

tuottamiseen.⁶⁸ Innovatiivisten hankintojen ydin on juuri tässä. Pitää löytää uusia ratkaisuja ja kannustaa niiden löytämiseen. Tämä edellyttää kuitenkin joustavuutta sekä sopimuksilta että innovaatioprosessilta, mihin perinteisessä hankintaprosessissa tai hankintasopimuksissa ei ole totuttu.⁶⁹ Innovaatioiden hankinnassa korostuvatkin uudenlaiset hankintataidot, kuten kyky verkostoitua, luoda joustavia hankinta- ja sopimusrakenteita, strateginen osaaminen, markkinarakenteiden tunnistaminen, innovaatio-osaamisen lisääminen, luottamus ja yhteistyöhön sitoutuminen.⁷⁰

Julkisissa hankinnoissa hankintayksiköt ovat perinteisesti tottuneet käyttämään paljon valmiita sopimusmalleja ja yleisiä sopimusehtoja, mitkä eivät aina sellaisenaan sovellu innovaatioiden hankintaan tai tulosten hankintaan hyödykkeiden sijaan. Toisaalta myöskään riskienhallintamekanismit eivät ole näissä malleissa kovin kehittyneitä. Tulosperusteisissa hankinnoissa tapauksen monimutkaisuudesta riippuen korostuu tarve käyttää tapauskohtaisesti räätälöityjä sopimuksia.

Yritysten välillä riskien jakamisesta yleensä sovitaan sopimuksessa. Jos on mahdollista käyttää muita keinoja, kuten esimerkiksi vakuutusta, niitä usein käytetään. Se edellyttää kuitenkin vakuutuskelpoisia kohteita.

Yritykset neuvottelevat yleensä riskien ja hyötyjen jaon keskenään. Sopimusneuvottelut voivat viedä kauan, jopa vuosia. Viimeisimpiä neuvotteluehtoja ovat juuri vastuukysymykset. Suuressa osassa yksityistä sektoria sopimuskäytäntö noudattaa ns. perinteistä mallia, jossa lakimiehet neuvottelevat sopimukset tai lakimiesten vaikutus sopimusten rakenteisiin on suuri.⁷¹ Tällöin tärkeimpänä tavoitteena on neuvotella sopimus, jossa varaudutaan mahdollisiin riitoihin tai oikeudenkäynteihin. Sopimuskäytännössä ollaan hitaasti siirtymässä siihen suuntaan, että sopimuksessa kuvataan tavoite tai tulos, josta ollaan sopimassa ja miten arkielämässä tuo tulos saavutetaan. Sopimus on eräänlainen ”pelikirja” arkielämää varten. Tähän suuntaan myös julkisessa hankinnassa ollaan siirtymässä. Sopimukseen perustuvassa riskienhallinnassa projektien vaiheistamisen ja erilaisten exit-ehtojen merkitys korostuu. Välitavoitteiden asettaminen ja irrottautumismallin kuvaaminen tilanteessa, jossa tavoitteet jäävät saavuttamatta ja pelisäännöt jo tehtyjen suoritusten ja investointien korvaamisen varalta, pitäisi tehdä sopimuksessa jo ennalta.^{72 73}

3.3.5 Vaikuttavuusinvestointi

Vaikuttavuusinvestoinnissa on kyse yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisesta julkisen sektorin, kolmannen ja yksityisen sektorin välisen yhteistyön avulla. Tavoitteena vaikuttavuusinvestoinnissa on saada sijoittajia investoimaan jonkun yhteiskunnallisesti merkittävän ongelman hoitoon. Tällaisena ongelmana voi olla esimerkiksi nuorten syrjäytymisen ehkäisy tai maahanmuuttajien kotouttaminen. Sijoittajien tekemille investoinneille asetetaan selkeät vaikuttavuustavoitteet ja taloudelliset tuottotavoitteet, joita mitataan. Vaikuttavuusinvestoinnin avulla voidaan paikata julkisen sektorin resurssivajetta ja erityisesti on korostettu vaikuttavuusinvestoinnin potentiaalista hyötyä erilaisten ennaltaehkäisevien palvelujen

⁶⁸ Pyykkönen, 2016, s. 4.

⁶⁹ Valovirta et al. (2017), s. 9, jossa todetaan, että ”Tulos- ja vaikuttavuuslähtöisten hankintojen hyödyntämisen lisäämiseksi on tarpeen lisätä tietopohjaa, kyvykkyyttä tavoitteiden, lähtötietojen ja toteuman mallintamiseen ja analysointiin, arvioinnin menetelmäkeshitystä, reaaliaikaisen tiedon kustannustehokkaan keräämisen mahdollistavia ICT ratkaisuja sekä sopimussosaamista”.

⁷⁰ Valtioneuvoston selvitys, julkaisusarja 82/2017 ss. 6, 35, 134.

⁷¹ Haapio— Sipilä 2013, s. 26

⁷² Sopimusasiantuntijoiden haastattelut 5.2.2018, 20.2.2018 ja 5.4.2018.

⁷³ Euroopan komissio, (2018), s. 38-39, komissio kiinnittää huomiota innovatiivisten sopimusten toteuttamiseksi (contract performance clauses), joissa tulisi huomioida vähintään sopimuksen toteuttamisen kriteereinä mitattavat laatu – ja suoritustavoitteet, exit ehdot (exit clauses) esim. alisuoritustapauksia varten ja sopimuksen muuttamista (contract modification clauses) koskevat ehdot.

rahoittamisessa. Lisäksi vaikuttavuusinvestoinnin on katsottu voivan edistää innovaatioiden käyttöönottoa.⁷⁴

Vaikuttavuusinvestoiminen on sekä kansallisesti että kansainvälisesti uusi sijoitusmalli. Ensimmäiset kansainväliset kokeilut on tehty vuonna 2007. Esimerkkinä vaikuttavuusinvestoinnista on Social Impact Bond (SIB), jota kutsutaan myös tulospäätteiseksi rahoitussojiksi. SIB-mallin osapuolina ovat julkinen sektori, sijoittajat ja palveluntarjoaja(t). Julkisen sektorin vastuulla on ongelman tunnistamisen jälkeen määrittää ne tulokset, joita SIB:n avulla halutaan saavuttaa. Mallissa sijoittajat rahoittavat hyvinvointia edistävää palvelutoimintaa julkisen sektorin puolesta. Sijoittajat kantavat myös taloudellisen riskin siitä, että palvelutoiminta epäonnistuu. Sijoittajien tekemät investoinnit maksetaan erikseen perustettavan rahastoon, ja näillä varoilla rahoitetaan erikseen valittavien palveluntarjoajien tuottamaa toimintaa. Julkinen sektori maksaa SIB-mallissa *vain saavutetusta vaikuttavuudesta ennalta määritettyjen mittareiden mukaisesti*, mistä syystä toiminnan tuloksellisuutta tulee mitata. Mittareina voidaan käyttää esimerkiksi julkiselle sektorille koituneita kustannussäästöjä, jolloin voidaan huomioda joko havaitut säästöt tai laskennalliset säästöt tai näiden yhdistelmä. Kustannussäästöjen lisäksi SIB-hankkeessa tulee mitata myös ihmisten hyvinvointia, jotta voidaan varmistaa, että kustannussäästöt on saatu hyvinvointia lisäämällä eikä esimerkiksi palveluihin pääsyä rajoittamalla. Mikäli asetettuja tavoitteita ei saavuteta, sijoittajat eivät saa mitään.⁷⁵ Innovatiivisten hankintojen riskien hallinnan näkökulmasta vaikuttavuusinvestoinnissa julkinen sektori siirtää riskin sijoittajien kannettavaksi.

SIB-malli on saanut alkunsa Isossa-Britanniassa minkä lisäksi sitä on käytetty Yhdysvalloissa, Saksassa, Hollannissa, Portugalissa ja Belgiassa. Suomessa ensimmäinen SIB-kokeilu, joka liittyi julkisen sektorin työntekijöiden hyvinvoinnin edistämiseen, alkoi syksyllä 2015 (TyHy-SIB).⁷⁶ Toinen kotimainen SIB-hanke on työ- ja elinkeinoministeriön tilaama ja se koskee maahanmuuttajien kotouttamista (kotouttamisen SIB). Kotouttamisen SIB-hankkeen tavoitteena on työllistää 2 500 maahanmuuttajaa kolmen vuoden aikana.⁷⁷ Tällä hetkellä muita valmisteilla olevia SIB-hankkeita ovat lasten, lapsiperheiden ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseen tähtäävä Lapsi-SIB, työllistymisen edistämiseen tähtäävä SIB-hanke, ikääntyneiden itsenäisen toimintakyvyn tukemiseen tähtäävä SIB-hanke, tyypin 2 diabeteksen ehkäisyyn tähtäävä SIB-hanke⁷⁸ ja ympäristövaikutuksia tavoitteleva Euroopan ensimmäinen EIB-ympäristörahasto, joka voi liittyä esimerkiksi Saaristomeren ravinne- tai kuntien kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen⁷⁹. SIB-mallia on pidetty soveltuvana myös ainakin seuraavien ongelmien ratkaisuun: nuorten syrjäytymisen ehkäisy, joidenkin kroonisten sairauksien ehkäisy, asunnottomuuden ja siitä seuraavien ongelmien ehkäisy ja vankilasta vapautuvien henkilöiden rikosten uusintariskien pienentäminen.⁸⁰

3.3.6 Tulospäätteinen hankinta

Tulospäätteinen hankinta eroaa suoriteperusteisesta eli niin sanotusta ”tavallisesta hankinnasta” siten, että siinä hankinnan kohde määritetään tavoiteltavien tulosten kautta. Toiseksi on vain vähän tutkimusta siitä, onko tulospäätteinen tapa hankkia palveluita parempi kuin suoriteperusteinen hankinta. Suomessa tutkimusta tulospäätteisistä

⁷⁴ Näin Hilli et al. (2015), s. 9 ja Sitra: Vaikuttavuusinvestoiminen.

⁷⁵ Hilli et al. (2015), s. 12–15. Ks. myös Sitra: Vaikuttavuusinvestoiminen,

⁷⁶ Hilli et al. (2015), s. 1.

⁷⁷ TEM: Maahanmuuttajien kotouttamisen SIB-hanke.

⁷⁸ Sitra: SIB-rahastot.

⁷⁹ Sitra 20.12.2017.

⁸⁰ Hilli et al. (2015), s. 1.

hankinnoista on ylipäänsä vähän.⁸¹ Tulosperusteisessa hankinnassa sen sijaan, että hankintayksikkö määrittäisi tarjouspyynnössä tarkasti, miten hankinnan kohteena oleva palvelu pitää tuottaa, hankintayksikkö määrittääkin halutun lopputuloksen ja mittarit, joiden avulla tuloksiin pääsemistä mitataan. Tulosperusteisen hankinnan etuna pidetään sitä, että se antaa tarjoajille vapauden esittää erilaisia keinoja, miten hankintayksikön määrittämään lopputulokseen voidaan päästä, mikä puolestaan voi mahdollistaa uusien ja mahdollisesti parempien ratkaisujen tai toimintatapojen käyttöön oton.⁸² Hankinnan ei välttämättä tarvitse olla kokonaan tulosperusteinen, vaan se voi sisältää esimerkiksi vain yhden tulosperusteisen elementin. Tulosten saavuttamisen arvioinnissa käytetyt mittarit voivat liittyä esimerkiksi asiakkaan saamaan hyötyyn tai palvelun vaikuttavuuteen.⁸³

Edellä käsitelty vaikuttavuusinvestointimalli on yksi ja toistaiseksi verrattain harvinainen ja arvoltaan merkittävämpiä hankkeita koskeva tulosperusteisen hankinnan muoto. Tulosperusteiset hankinnat ovat nykyään yleisiä ja niitä hankintoja voidaan tehdä lukuisin eri tavoin. Tirronen ja Ranniston tekemässä selvityksessä on todettu tulosperusteisuuden näkyneen julkisissa hankinnoissa esimerkiksi bonus-sanktiomallien sisällyttämisenä osaksi sopimusta tai palvelutasosopimuksina. Tulosperusteinen hankinta voidaan toteuttaa myös siten, että palveluntarjoajalle maksetaan palvelusta vasta silloin, kun asetetut tulokset tai osatavoitteet on saavutettu (maksu tuloksista -mekanismi).⁸⁴ Maksu tuloksista -mekanismia⁸⁵ käyttämällä julkinen sektori siirtää hankinnasta aiheutuvia riskejä palveluntuottajan kannettavaksi; palveluntuottaja kantaa taloudellisen riskin siitä, että asetettua tulosta ei saavuteta. Julkisen sektorin näkökulmasta hankinnan toteuttaminen tulosperusteisesti on siten yksi keino hallita ja minimoida (innovatiivisiin) hankintoihin liittyviä riskejä. Tulosperusteisia hankintoja koskevassa tutkimuksessa Isossa-Britanniassa on kuitenkin nostettu esiin se, että maksu tuloksista -mekanismien käyttäminen saattaa suosia suuria, yksityisen sektorin organisaatioita pienempien kustannuksella.⁸⁶ Myös komissio toteaa innovatiivisia hankintoja koskevissa suuntaviivoissaan, että hankintaan määritellyillä maksuajankohdilla on merkitystä siihen, voivatko pk-yritykset osallistua hankintaan. Pk-yrityksillä on heikommat mahdollisuudet kantaa hankintoihin ja maksujen epävarmuuteen liittyvää riskiä.⁸⁷

Aikaisemmassa kansallisessa tutkimuksessa tulosperusteisen hankinnan on katsottu soveltuvan erityisesti sellaisiin palveluhankintoihin, joissa tavoitellaan uusia ratkaisuja ja lisäarvoa palvelun käyttäjille, hankkivalle organisaatiolle tai ympäröivälle yhteisölle.⁸⁸ Tulosperusteista hankintaa voidaan käyttää lähtökohtaisesti kaiken tyyppisissä palveluhankinnoissa.⁸⁹ Suomessa tulosperusteista lähestymistapaa ovat käyttäneet esimerkiksi Tampereen kaupunki Kotitori-palveluintegraattorihankinnassa, Oulun kaupunki tehostetun palveluasumisen hankinnassa ja Uudenmaan ja Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimistot työllisyyden hoitoa koskevassa palveluhankinnassa.⁹⁰

⁸¹ Rannisto – Tienhaara (2016), s. 185–186.

⁸² Tirronen - Rannisto (2016), s. 164, 169 ja 174; Pyykkönen (2016), s. 1 ja VTV (2017), s. 42–43.

⁸³ Tirronen - Rannisto (2016), s. 164 ja 169.

⁸⁴ Tirronen - Rannisto (2016), s. 164 ja 169. Ks. myös Pyykkönen (2016), s. 17–21.

⁸⁵ Käytetään myös termiä tulospalkkiomalli, ks. Pyykkönen (2016), s. 18.

⁸⁶ Battye (2015), s. 194.

⁸⁷ Ks. Euroopan komissio (2018) s. 27.

⁸⁸ Tirronen - Rannisto (2016) (2016), s. 185–186. Kyseisessä tutkimuksessa tulosperusteisia hankintoja tarkasteltiin kuntien hyvinvointipalveluissa, joiksi tutkimuksessa ymmärrettiin sosiaali- ja terveyspalvelut, kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelut, koulutuspalvelut, varhaiskasvatuksen palvelut ja työllisyyspalvelut. Tirronen - Rannisto (2016), s. 182–184.

⁸⁹ Pyykkönen (2016), s. 11–12; Tulosperusteinen hankinta – resepti onnistuneisiin projekteihin, <https://www.sitra.fi/blogit/tulosperusteinen-hankinta-resepti-onnistuneisiin-projekteihin/>, (käyty 28.5.2018).

⁹⁰ VTV (2017) s. 43 ja Pyykkönen (2016), s. 19.

3.4 Yhteenveto

Riskien hallinta on monitahoinen asia, johon ei ole yhtä ainoaa mallia tai ratkaisua. Toisistaan poikkeavat riskit vaativat erilaisia riskien hallinta- ja jakomalleja. Tutkimuksen taustalla vaikutti tarve rohkaista hankintayksiköitä tekemään enemmän innovatiivisia hankintoja. Keskeiseksi syyksi haluttomuuteen tehdä innovatiivisia hankintoja on useissa yhteyksissä todettu innovatiivisiin hankintoihin liittyvät riskit ja epävarmuudet. Näihin riskeihin voidaan kuitenkin varautua erilaisin keinoin.

Ulkopuolinen riskirahoitus voi kannustaa innovaatioprojektiin ryhtymiseen etenkin silloin, kun hankkeeseen liittyy resursseja vievää tuotekehitystä. Tällaista T&K-rahoitusta on saatavilla esimerkiksi Business Finlandin IJH-rahoituksena aina pilottivaiheeseen asti. Business Finlandin tarjoama rahoitus voi olla merkittävä apu innovaatioprojektien toteuttamisessa, vaikka sitä onkin saatavilla rajoitetulle joukolle hankkeita eikä se suoranaisesti ratkaise sopimusstrategisesti riskinjakokysymyksiä hankintayksikön ja yrityskumppanin välillä. Koska mahdollisten innovaatioprojektien kenttä on valtavan laaja ja moninainen ja koska rahoitusresurssit ovat usein rajalliset, on ehdotus rahoitettavien innovaatioprojektien segmentoimisesta tai luokitteluun ymmärrettävä. Business Finlandin esittämän luokittelun taustalla on ajatus siitä, että rahoitusta pitäisi suunnata tietyille aloille esim. korkean teknologian hankkeisiin, jotka muutenkin edellyttävät yhteiskunnan tukea kehittyäkseen ankarassa kilpailutilanteessa.

Toinen mahdollisuus hallita ja jakaa innovaatiohankintoihin liittyviä riskejä ovat tilaajan ja toimittajan väliseen toiminta- ja sopimusstrategian valintaan liittyvät mallit, joissa pyritään sopimaan riskien jaosta ja tulokseen sidotusta tavoitteesta itse hankintasopimuksessa. Tämä toteutuu esimerkiksi elinkaarimallissa, jossa urakan toteuttaja tai palvelun tuottaja ottaa vastuuta rakennuksen käyttökuntoisuudesta tai palvelutason säilymisestä. Läpinäkyvään riskien jakoon perustuva allianssimalli on haastattelujen perusteella lyönyt itsensä läpi rakennus- ja infrastruktuuri-investointiprojekteissa.⁹¹ Tässä mallissa keskeisellä sijalla on yhteinen sopimus ja tavoite. Sopimusasioita koskevissa haastatteluissa⁹² tuli esille, että allianssimallin tyyppinen riskienjaon ratkaisu voidaan kuitenkin kokea ongelmalliseksi monella muulla toimialalla kuin rakentamisessa, vaikka sitä on viime vuosina testattu myös erilaisissa palveluhankinnoissa.

Kolmas keskeinen instrumentti onnistuneessa innovaatioprojektissa muodostuu hankintasopimuksesta ja mahdollisuuksista erilaisin sopimusteknisin mekanismein varautua riskeihin. Hankintasopimuksen pitää sisältää osapuolten välisen yhteistyön lisäksi pelisäännöt hankkeen aikana tulevien riskien ja ongelmien ratkaisemiselle. Projektin suunnitteluvaiheessa tilaajalla pitäisikin olla jo selkeä käsitys kyseiseen innovaatioprojektiin liittyvistä riskeistä, jotta näihin voidaan varautua paitsi tarjouspyynnön myös sopimusehtojen kautta. Riskien tunnistaminen ja riskianalyysin tekeminen jo suunnitteluvaiheessa kannattaisi sisällyttää julkisyhteisöjen innovatiivisten hankintojen prosessiin.⁹³

Riskien tunnistamisen ja niihin varautumisen lisäksi olisi sovittava kannustimista tavoitteiden saavuttamiseksi. Vaikka painopiste sopimussuunnittelussa on hankinnan kilpailutusvaiheessa ja tätä ennen, pitäisi sopimussuunnitelmaan kuulua innovaatioprojektin elinkaaren kaikki vaiheet, mihin monesti erilaisilla tulos- ja vaikuttavuusperusteisilla sopimuksilla

⁹¹ Valovirta et al. 2017, s. 68, Kuntien rakennushankinnat muodostavat valtaosan julkisesta rakentamisesta. Rakentaminen muodostaa julkisista investoinneista yli 5 miljardia euroa vuositasolla,

⁹² Sopimusasiantuntija haastattelu 5.12.2017

⁹³ Valovirta et al. 2017, s. 8. Kunnan tulisi myös laatia pitkäjänteisen strategiaan perustuva innovaatiostrategia, jolla voidaan pienentää riskitasoa.

pyritään. Tulospäristeiselä sopimukseä voidaan sopia riskienjaosta, ja riskiä voidaan sen kautta kanavoidsä tuottajapuoelle. Vaikuttavuusinvestointimalleissa puolestaan riskin kantavat tilaajan ja tuottajan sijaan sijoittajat. Niiden avulla voidaan toteuttaa huolellisesti suunniteltuja, pitkäjänteisiä ja etupainotteisia investointeja. Nämä mallit näyttävät soveltuvan parhaiten esimerkiksi suuriin yhteiskunnallisiin projekteihin, kuten erilaisiin hyvinvointi- ja ympäristöongelmien ehkäisyyn ja ratkaisemiseen. Tulospäristeisiä hankintoja on lähtökohtaisesti mahdollista käyttää kaikenlaisissa hankinnoissa. On kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että tulospäristeisiin hankintoihin liittyvät maksuehdot ja erityisesti maksu tuloksista -mekanismi voivat estää pk-yritysten tai kolmannen sektorin toimijoiden osallistumisen hankintaan.

4. RISKITAKUUMENETTELY

4.1 Taustaa riskitakuumenettelystä

Julkisten hankintojen rooli erilaisten valtio- ja kuntatason strategisten tavoitteiden edistämässä on tärkeä, ja julkisen sektorin ostovoiman katsotaan voivan merkittävästi vauhdittaa ja vaikuttaa erilaisten innovatiivisten ja kestävien ratkaisujen markkinoille tuloon ja käyttöönottoon. Yhtenä keskeisenä haasteena uusien ratkaisujen ja palvelujen käyttöön ottoon ovat niihin liittyvät riskit ja epävarmuudet, jotka vaikuttavat siihen, että hankintayksiköt saattavat välttää innovatiivisten hankintojen tekemistä.⁹⁴ Riskienhallinta nouseekin keskeiseen asemaan innovatiivisissa hankinnoissa.⁹⁵ Pysyttäytymistä perinteisissä ratkaisuissa on perusteltu muun muassa siten, että ne ovat varmempia ja usein myös edullisempia.⁹⁶ Julkisen sektorin toimijoiden pidättyväistä suhtautumista riskien ottoon saattaa selittää myös se, että hankinnoissa käytetään julkisia varoja. Euroopan komissio on nostanut esiin, että julkisen sektorin toimijoiden riskinottohalukkuuteen voidaan vaikuttaa käyttämällä taloudellisia ja ei-taloudellisia kannustimia. Ei-taloudellisia kannustimia voivat muun muassa olla erilaiset hyviä hankintakäytänteitä koskevat palkitsemisjärjestelmät ja innovatiivisten hankintojen tekemisen asettaminen yhdeksi työtavoitteeksi. Innovatiivisiin hankintoihin investoimista helpottaa myös se, mikäli pystytään selvästi osoittamaan, että innovatiivisista ratkaisuista odotettavissa oleva hyöty on suurempi kuin siitä aiheutuvat kustannukset.⁹⁷

Mikäli julkisen sektorin toivotaan ottavan rohkeammin hallittuja riskejä, pitäisi riskin jakoon ja sen hallintaan löytää uusia toimintamalleja.⁹⁸ Aikaisemmissa tutkimuksissa on tunnistettu useita innovatiivisiin hankintoihin liittyviä riskejä samoin kuin erilaisia keinoja, joilla näitä riskejä voidaan hallita ja joiden avulla hankintayksiköitä voidaan kannustaa innovatiivisten hankintojen tekemiseen.⁹⁹ Yksi tällainen keino on innovatiivisten hankintojen rahoittaminen.¹⁰⁰

Yleisesti julkisen sektorin innovaatiotoiminnan tukemiseen on olemassa erilaisia rahoitusmekanismeja. OECD on tehnyt aiheesta kartoituksen (Survey on Public Sector Innovation Enablers), jonka yhtenä tavoitteena oli selvittää, miten OECD-maissa rahoitetaan julkisen sektorin innovaatioita.¹⁰¹ Käsillä olevassa hankkeessa haastateltiin kartoituksen tutkimuksen tehnyttä tutkijaa, joka työskentelee OECD:ssä (Directorate for Public Governance) innovaatioasiantuntijana. Tarkoituksena oli saada lisätietoa kartoitetuista rahoitusmekanismeista.

Haastateltavan mukaan kartoituksen tulokset osoittavat jäsenmaissa olevan käytössä hyvin erilaisia julkisen sektorin innovaatioiden tukemiseen tarkoitettuja rahoitusinstrumentteja. Nämä rahoitusinstrumentit poikkeavat kuitenkin toisistaan, minkä lisäksi jäsenmailta näyttäisi puuttuvan yhteinen käsitys siitä, mitä innovaatorahastoilla tarkoitetaan. Yhtäältä innovaatorahastojen avulla tuetaan erilaisia toimintoja, esimerkiksi tuotekehittelyä ja testausta

⁹⁴ Ks. innovatiivisiin hankintoihin liittyvistä riskeistä esimerkiksi Euroopan komissio (2010), s. 14–15 ja Euroopan komissio (2018), s. 21.

⁹⁵ Sähköpostihaastattelu 23.10.2017 Service Manager, Enterprise Estonia.

⁹⁶ Antikainen et al. (2016), s. 28–32.

⁹⁷ Komissio (2018), s. 9, 21.

⁹⁸ Kajala (2015), s. 11.

⁹⁹ Ks. esim. Antikainen et al. (2016), s. 28–30 ja Euroopan komissio 2010, jossa tunnistetut riskit oli jaoteltu seuraavasti: teknologia-riskit, organisaatioon ja yhteiskuntaan liittyvä riskit (organisational and societal risks), markkinariskit, taloudelliset riskit (financial risks) ja turbulenssi riskit (turbulence risks).

¹⁰⁰ Ks. esim. Jaakson (2017), s. 18 ja Euroopan komissio (2018), s. 21.

¹⁰¹ OECD (2017), s. 200–201. Tämä oli OECD:n ensimmäinen aiheesta koskeva kartoitus.

tai hankinnan suunnittelua. Toisaalta osa rahastoista on tarkasti suunnattuja ja kohdistuvat esimerkiksi pelkästään terveydenalan innovaatioiden tukemiseen. Näin ollen kartoituksen tehneillä tutkijoilla oli vaikeuksia muodostaa selvää kuvaa tutkimusaiheesta. Tehdyssä kartoituksessa ei noussut esiin mitään nimenomaan julkisiin hankintoihin suunnattua innovaatorahastoa.¹⁰²

Julkisen sektorin innovaatiotoimintaa rahoitetaan sekä EU-tasolla että kansallisella tasolla. Esimerkiksi EU tukee julkisen sektorin innovaatiota muun muassa Horisontti 2020 -ohjelman kautta. Ohjelman kautta rahoitetaan erilaisia yhteistyönä toteutettavia tutkimus- ja innovaatiohankkeita sekä yksittäisiä tutkimusideoita. Valtion budjetista rahoitetaan julkisen sektorin tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa. Rahoitusta on suunnattu muun muassa yliopistoille, valtion tutkimuslaitoksille ja Suomen Akatemialle. Lisäksi eri sektoreille on luotu rajattuja tukiohjelmia. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) myöntää tukea innovatiivisiin energiahankkeisiin. Suomessa myös esimerkiksi Business Finland Oy (entinen Tekes) tukee julkisen sektorin innovaatiotoimintaa rahoittamalla julkisten toimijoiden tutkimus- ja kehitystyötä yritysten kanssa. Innovatiivisissa julkisissa hankinnoissa on tällä hetkellä käytössä tai suunnitteilla rahoitusta sekä Business Finlandilla että Sitralla. Business Finlandilla on IJH-rahoitustyökalun kautta käytössään noin neljä MEUR, josta voidaan maksaa tukea joko innovatiivisen ratkaisun hankintaan, esikaupalliseen hankintaan (T&K-vaiheen rahoitus) tai ns. katalyyttihankintaan, jossa lähes valmista tuotetta tai palvelua viimeistellään ja toiminnallisuuksia testataan hankintayksikön toimiessa uuden ratkaisun kärkikäyttäjänä. Business Finlandilla on toiminnassaan tiettyjä strategiapainotuksia ja tuettavalla ratkaisulla on oltava vaikutuksia kyseisen toimialan kehittymiseen vähintään alueellisesti. Jotta budjettiin varauilla varoilla saadaan aikaan vaikuttavuutta ja aidosti liikkeelle uusia ratkaisuja, ovat hankkeet kokoluokaltaan merkittäviä ja rahoitus suunnattaneen aloille, jossa on käynnissä jo nyt merkittävää kehitystoimintaa.¹⁰³ Tämä puolestaan johtaa siihen, että rahoitusta on saatavilla vain rajattuun osaan innovatiivisista hankkeista.

Sitra on puolestaan käynnistänyt yhteistyötä Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) kanssa vähähiilisyyttä ja kiertotaloutta edistävissä hankkeissa. Toiminnan tavoitteena on auttaa kuntia löytämään vähähiilisyyden ja kiertotalouden saralla ”tehokkaita” hankintoja (edistävät parhaiten vähähiilistä kiertotaloutta). Tarjolla on myös pienimuotoista rahoitusta innovatiivisten, vähähiilisyyttä tai kiertotaloutta edistävien hankintojen suunnitteluun ja kilpailutukseen. Rahoituksella ei todennäköisesti kateta ratkaisun kustannuksia, vaan pikemminkin hankkeen suunnitteluun ja kilpailutukseen tarvittavan asiantuntijaresurssin kustannuksia. Toimintamallilla pyritään myös edistämään ratkaisujen skaalautuvuutta ja lisäämään yhteiskunnallisten vaikutusten lisääntymistä, etsimällä aktiivisesti kuntien yhteistä hankintatarpeita ja muodostamalla mahdollisia hankintarenkaita saman hankinnan ympärille, mitä muutoin hankintayksiköt eivät välttämättä itse tunnista¹⁰⁴. Toisaalta innovatiivisten hankintojen riskejä voidaan hallita lukuisin eri tavoin nimenomaisen riskitakuurahoituksen lisäksi. Hyvällä suunnittelulla, hallitulla riskinotolla ja erilaisilla sopimusehdoilla voidaan pienentää kokonaisriskiä innovaation epäonnistumisen varalta. Pesu ja Suhonen ovatkin esittäneet, että erityisesti oikean sopimusstrategian valinnalla on suuri merkitys innovaation hankinnan tai innovatiivisen hankinnan onnistumisen kannalta. Oikeiden kannustinmekanismien ja riskin jaon tai riskinhallinnan toimien valinta on kuitenkin tapauskohtaista.¹⁰⁵ Innovatiivisten hankintojen tekeminen edellyttää hankintayksikön henkilökunnalta myös korkeatasoista osaamista ja asiantuntemusta muun muassa markkinoiden tilanteesta, hankintalainsäädännöstä ja

¹⁰² Skypehaastattelu 8.11.2017 Policy Analyst & Innovation Specialist, OECD (Directorate for Public Governance).

¹⁰³ Haastattelu 19.12.2017, Tekesin (nyk. Business Finland Oy:n) edustajat (tuotepäällikkö /innovatiiviset julkiset hankinnat, ohjelmapäällikkö ja hankintapäällikkö). Ks. muun muassa horisontti 2020 -ohjelmasta ja muista EU:n ja jäsenvaltioiden rahoitusohjelmista Euroopan komissio (2018), s. 22.

¹⁰⁴ Haastattelu 27.11.2017, kiertotalousasiantuntija, Sitra.

¹⁰⁵ Pesu – Suhonen (2016), s. 533

riskinhallinnasta. Henkilökunnan osaamisen ja asiantuntemuksen kehittäminen on keskeistä myös innovatiivisten hankintojen onnistumisen ja riskinhallinnan näkökulmasta.¹⁰⁶

Aikaisemmassa tutkimuksessa on todettu hankintayksiköiden tyytyneen pääosin siirtämään hankeriskiä toimittajan harteille ja välttelemään riskinottoa.¹⁰⁷ Vastuuta voidaan myös siirtää tilaajalta hankintasopimuskumppanille tai jakaa sitä hankintasopimuskumppanin kanssa esimerkiksi leasing -järjestelyin, ostamalla elinkaaripalvelua, käyttämällä allianssimallia tai vaikuttavuusinvestointia, kuten Environment Impact Bond -mallia, jotka eivät kuitenkaan tämän hankkeen aikana tehtyjen asiantuntijahaastatteluiden perusteella välttämättä sovellu kaikenkokoisiin projekteihin tai hyvin epävarmojen uusien innovaatioiden kehittämiseen.¹⁰⁸ Näissä hyvin epävarmaa innovaatiota kehittämissä hankkeissa taas tutkimus- ja kehittämisvaiheen tukeminen joko esikaupallisessa hankinnassa tai innovaatiokumppanuuden kehitysvaiheessa voisi olla soveltuvampi ratkaisu ainakin Hollannin kokemusten perusteella.¹⁰⁹ Toisaalta näiden mahdollisuuksien lisäksi on aiemmassa puhtaan teknologian (cleantech) innovaatioita kartoittaneessa SYKE:n raportissa pidetty riskitakuujärjestelmän käyttöönottoa tarpeellisenä mahdollisten ennalta-arvaamattomien teknologiariskien varalta.¹¹⁰

Tämän tutkimushankkeen tavoitteena on erityisesti ollut selvittää innovatiivisten hankintojen tukemista ja niihin liittyvien riskien hallintaa riskitakuumenettelyn muodossa. Tutkimuskysymyksen taustalla on vaikuttanut SYKE:n aiemmin laatima raportti, jossa riskitakuumenettelyä ehdotettiin yhdeksi vihreän talouden edistämisvälineeksi.¹¹¹ Tässä tutkimushankkeessa riskitakuumenettelyllä tarkoitetaan rahoitusmallia, joka toimii siten, että hankintayksikkö voi hakea (valtiolta/valtion perustamasta erityisestä rahoitusmekanismista) takauksen siltä varalta, että sen tekemä innovatiivinen hankinta epäonnistuu esimerkiksi uuden teknologian osalta.¹¹² Uuden teknologian käyttöönotto todellisessa ympäristössä voi osoittautua haasteelliseksi. Esimerkiksi tutkimuslaitoksella testattu vesipumppu voi toimia eri tavoin vesilaitoksella todellisessa ympäristössä tai sähköbussissa ilmetä toimintahäiriöitä poikkeusolosuhteissa, kuten kovassa pakkasessa.

Tutkimuksen alussa tavoitteena oli kartoittaa riskitakuumenettelyä vastaavaan ajatukseen perustuvia rahastoja. Näitä ei kuitenkaan löydetty, minkä vuoksi hankkeessa kartoitettiin kansainvälisiä ja kansallisia esimerkkejä innovatiivisten julkisten hankintojen tukemista var-ten perustetuista rahoitusmalleista ylipäättään. Selvitys toteutettiin kirjallisuuskatsauksen ja haastatteluiden avulla. Kansallisten esimerkkien osalta haastateltiin asiantuntijoita Suomen ympäristökeskukselta¹¹³, Tekesiltä (nyk. Business Finland)¹¹⁴, Sitralta¹¹⁵ ja työ- ja elinkeinoministeriöltä¹¹⁶. Kansainvälisten esimerkkien löytämiseksi haastateltiin tutkijaa, joka on

¹⁰⁶ Komissio (2018), s. 17.

¹⁰⁷ Pesu – Suhonen (2016) s. 548. Artikkelissa kirjoittajat analysoivat 11 uuden teknologian hankintaa koskenutta sopimusta ja totesivat: "Vaikka analysoiduissa hankintatapauksissa oli kyse uuden teknologian käytöstä, hankintayksiköt eivät ottaneet kantaakseen siihen liittyvää hankeriskiä. Toisin sanoen, useimmissa tapauksissa hankintayksiköt pyrkivät siirtämään hankeriskin toimittajalle kiinteään ja mahdollisimman edulliseen kokonaishintaan. Lopputulos ei ole poikkeuksellinen ja vastaa aiemmin esitettyä näkemystä hankintayksiköiden riskien karttamisesta."

¹⁰⁸ Haastattelu 7.6.2017, erikoistutkija, Suomen ympäristökeskus ja haastattelu 12.4.2017, Program Manager, Ministry of Finance, Alankomaat.

¹⁰⁹ Haastattelu 12.4.2017, Program Manager, Ministry of Finance, Alankomaat.

¹¹⁰ Policy Brief No. 3/2016.

¹¹¹ Antikainen et al. (2016), s. 3. Ks. myös Policy Brief No. 3/2016.

¹¹² Haastattelu 7.6.2017, erikoistutkija, Suomen ympäristökeskus.

¹¹³ Haastattelu 7.6.2017, erikoistutkija, Suomen ympäristökeskus.

¹¹⁴ Haastattelu 19.12.2017, Tekesin (nyk. Business Finland Oy:n) edustajat (tuotepäällikkö /innovatiiviset julkiset hankinnat, ohjelmapäällikkö ja hankintapäällikkö)

¹¹⁵ Haastattelu 27.11.2017, kiertotalousasiantuntija, Sitra.

¹¹⁶ Haastattelu 29.9.2017 TEM:n edustajat (ryhmäpäällikkö, EU:n valtiontukisääntelyyn liittyvissä asiantuntijatehtävissä toimiva virkamies, hallitusneuvos).

erikoistunut julkisen sektorin innovaatioihin ja innovatiivisiin julkisiin hankintoihin¹¹⁷ ja OECD:ssä työskentelevää tutkijaa ja innovaatioasiantuntijaa, joka on muun muassa ollut toteuttamassa kartoitusta siitä, miten OECD-maissa rahoitetaan julkisen sektorin innovaatioita (Survey on Public Sector Innovation)¹¹⁸. Yksinomaan julkisiin hankintoihin suunnattuja rahoitusjärjestelmiä löydettiin varsin vähän. Seuraavassa kappaleessa tarkastellaan neljää kansainvälistä esimerkkiä innovaatioiden tukemista varten perustetuista rahastoista. Kukin esimerkki valikoitui tarkastelun kohteeksi eri syistä. Hollannissa suunniteltu riskitakuurahasto vastasi toiminta-ajatukseltaan tämän tutkimuksen kohteena ollutta riskitakuumenettelyä. Virossa käyttöön otettu rahasto on esimerkki käytössä olevasta ja nimenomaan innovatiivisten julkisten hankintojen tukemiseksi perustetusta tukimuodosta. Walesin ja Australian rahoitusmalliesimerkit eivät puolestaan ole suunnattu innovatiivisiin julkisiin hankintoihin. Ne päätettiin kuitenkin sisällyttää raporttiin, koska katsoimme niiden toimintamallien sisältävä sellaisia elementtejä, jotka ovat aikaisemman tutkimuksen ja tehtyjen haastattelujen perusteella keskeisiä toisaalta innovatiivisten hankintojen riskien hallinnassa yleensä, kuten asiantuntijavun yhdistäminen taloudelliseen tukeen, ja toisaalta esimerkiksi tukihakemusten arvioinnissa, kuten arviointikriteerit. Kappaleessa 4.2 esiteltävien rahoitusinstrumentteja koskevien esimerkkien osalta haastateltiin henkilöitä, jotka ovat olleet joko vastuussa rahaston perustamisen suunnittelusta (Hollanti)¹¹⁹ tai joiden työtehtävät liittyvät rahaston toiminnasta vastaamiseen (Viro¹²⁰ ja Wales¹²¹).

4.2 Kansainvälisiä esimerkkejä

4.2.1 Hollannissa suunniteltu riskitakuurahasto¹²²

Tilanne oli Hollannissa vuonna 2010–2011 samankaltainen kuin nyt Suomessa: julkinen sektori oli arka ottamaan riskejä tai lähtemään rohkeasti mukaan innovaatioprojekteihin. Rahoitusta oli saatavilla lähinnä hankinnan suunnitteluvaiheeseen eikä itse toteutukseen tai lopputulosten riskien kattamiseen. Tästä johtuen Hollannissa ryhdyttiin valmistelevaan julkisen sektorin hankkeisiin soveltuvan riskitakuurahaston perustamista vuosina 2011–2012.

Käytännössä hanke kuitenkin jouduttiin kuoppaamaan valmistelun aikana. Ongelmaksi muodostui innovaatiohankintojen tila: ne olivat joko liian suuria tai liian pieniä. Tukea kipeimmin kaivanneet projektit olivat jättimäisiä (kymmeniä, jopa satoja miljoonia), tarvittava rahamäärä oli suuri ja sen kerääminen olisi ollut todella vaativaa. Jotkut projekteista taas olivat hyvin pieniä. Näissä myös riskit olivat taloudellisesti mitattuna pieniä eikä näissä nähty aidosti riskitakuun tarvetta. Keskiluokan projekteja etsimällä etsittiin, mutta sellaisia, johon tätä olisi voitu testata, ei käytännössä löytynyt.

Hollannissa päädyttiin sen sijaan suosittamaan innovaatioiden tekemistä projektin sisään "paketoituna". Koko jättiprojektia ei tällöin tehdä innovatiivisin keinoin, vaan korvamerkitään siitä osa innovaatiokokeilulle tai kehittämiselle. Näistä innovaatioista saatujen tulosten turvin voidaan sitten seuraava projekti tehdä pienemmillä riskeillä ilman tarvetta riskitakuurahoitukselle. Hollannin valtio onkin osallistunut viime vuosina suurten projektien rahoittamiseen osarahoituksella (esim. Rotterdamin satamahanke). Avustus on tällöin kohdennettu ja

¹¹⁷ Sähköpostihaastattelu 7.9.2017, Marie Curie Research Fellow, Institute of Public Governance, KU Leuven & Senior Research Fellow, Public Management and Policy, Ragnar Nurkse Department of Innovation and Governance, Tallinn University of Technology.

¹¹⁸ Skypehaastattelu 8.11.2017, Policy Analyst & Innovation specialist, OECD (Directorate for Public Governance)

¹¹⁹ Haastattelu 12.4.2017, Program Manager, Ministry of Finance, Alankomaat.

¹²⁰ Sähköpostihaastattelu 23.10.2017, Service Manager, Enterprise Estonia, Viro.

¹²¹ Sähköpostihaastattelu 18.10.2017, Head of Y Lab Programme, Nesta, Wales.

¹²² Haastattelu 12.4.2017, Program Manager, Ministry of Finance, Alankomaat.

korvamerkitty innovaatioiden kehittämiseen ja testaamiseen projektin sisällä. Vastineeksi valtio on saanut osallistua projektin ohjaamiseen muiden hankintayksiköiden kanssa.

4.2.2 Viro - Innovatsiooni edendavate hangete toetamise (Innovatiivisten julkisten hankintojen toteuttamista tukeva rahasto)¹²³

Rahaston toimintamalli

Rahasto on perustettu tukemaan tilaajapuolen innovaatioita ja rohkaisemaan julkista sektoria hyödyntämään innovatiivisempia hankintatapoja. Rahoituksen lähteenä on Euroopan aluekehitysrahaston v. 2016–2021 myöntämä 18 MEUR suuruinen innovatiivisia hankintoja koskeva (innovation procurement) avustus. Innovaatorahaston toiminnasta vastaa Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriö (Ministry of Economic Affairs and Communications). Enterprise Estonia (EAS) osallistuu ohjelman toteuttamiseen.

Rahoitus myönnetään määrärahana ja projektikohtainen maksimisumma on 500 000 €. Myönnetty rahoitus kattaa 50 prosenttia kokonaisinvestoinnista eli rahoituksen saajan pitää investoida loput 50 prosenttia. Myönnetystä määrärahasta 75 prosenttia täytyy käyttää itse hankinnan kohteeseen. Määrärahasta 25 prosenttia voidaan käyttää erilaisten tukitoimintojen (asiantuntijat, juridiset neuvonantajat ja projektin hallinta) kulujen kattamiseen. Myönnetty määräraha pitää käyttää 24 kuukauden kuluessa. Rahoitusta myönnetään sekä esikaupallisiin että innovatiivisten ratkaisujen hankintaan alkaen T&K vaiheesta aina ensimmäiseen uuden tavaran tai palvelun oston.

Rahoituksen hakemisprosessi ja arviointi

Rahoitus on suunnattu nimenomaan innovatiivisia julkisia hankintoja varten ja sitä voivat hakea kaikki julkiset hankkijat edellyttäen, että EU:n valtiontukisääntöjä tai muita sääntöjä ei rikota. Innovatiivisissa hankinnoissa tavoitteena on, että niiden osuus kaikista hankinnoista olisi kolme prosenttia, mikä tarkoittaa euromäärältään noin 75 MEUR. Hakemuskierroksia on järjestetty vuonna 2017 kaksi ja vuonna 2018 neljä. Ensimmäisenä vuonna rahoitusta myönnettiin yhteensä 600 000 €. Tavoitteena on käyttää neljä-viisi MEUR vuodessa. Suhteessa tähän tavoitteeseen rahastoa ei pidetä kovin suosittuna.

Rahoituksen hakemusprosessi sisältää kolme vaihetta: osallistumisilmoitus, rahoituspyyntö ja arviointi. EAS ja kaksi asiantuntijaa arvioivat hakemukset seuraavien kriteereiden ja painotusten perusteella: vaikutus tuensaajalle 40 prosenttia, vaikutus markkinoille 30 prosenttia, tuensaajan kyvykyys hallita projektia 20 prosenttia ja projektin budjetti 10 prosenttia.

Saadut hakemukset ovat poikenneet toisistaan sekä innovatiivisuudessa että ymmärrettävyydessä. Eri organisaatiot ovat lähestyneet innovaatioita eri tavalla. Riippuen organisaation koosta ja sisäisistä resursseista joillakin organisaatioilla on ollut parempaa tietoa ja aloitteellisuutta kuin toisilla. Suunnitelmana onkin perustaa mentorointiohjelma, jonka tavoitteena on auttaa hakijoita hakemusten tekemisessä ja muun muassa projektien keskeisten, innovatiivisten elementtien määrittämisessä.

¹²³ Sähköpostihaastattelu 23.10.2017, Service Manager, Enterprise Estonia. Ks. myös Enterprise Estonia -hankkeen internet-sivut <https://www.eas.ee/teenus/innovatsiooni-edendavate-hangete-toetamine/> (käyty 27.4.2018).

4.2.3 Wales – Innovate to Save¹²⁴

Rahaston toimintamalli

Rahasto on perustettu helmikuussa 2017. Rahoituksesta vastaa Walesin hallitus, ja rahastoa hallinnoi Y Lab, joka on Nestan ja Cardiffin yliopiston muodostama liitto (collaboration). Rahoitusta ei ole kohdistettu erityisesti innovatiivisiin julkisiin hankintoihin, vaan niiden sijaan tuetaan tutkimus- ja kehitystyötä ja projektien toteuttamisvaihetta.

Rahastosta myönnetään sekä pienimuotoista määräraha-avustusta että lainarahoitusta. Määräraha-avustuksen enimmäismäärä on 15 000 £ ja sitä myönnetään tutkimus- ja kehitystyötä varten. Lainarahoitusta, jonka määrää ei ole rajoitettu, myönnetään projektien toteutusta varten. Laina on koroton ja vakuudeton, mutta ei taattu. Molempiin taloudellisiin tukimuotoihin yhdistyy ei-taloudellinen tuki, jota projektien toteuttamiselle myöntää Y Lab.

Kyseessä on uudenlaista tukimallia koskeva kokeilu, jonka tavoitteena on vähentää riskejä ja tukea uusia ideoita, jotka onnistuessaan voivat tuoda mukanaan säästöjä. Lainarahan avulla voidaan myös kattaa käyttöönotosta aiheutuvia kustannuksia. Tutkimus- ja kehitystyö on toteutettava seitsemän kuukauden kuluessa avustuksen saannista. Lainarahoituksen ehdot ovat joustavammat, ja lainan takaisinmaksu voi olla yli 10 vuotta riippuen siitä, milloin säästöt toteutuvat. Tuensaajalta ei edellytetä käytettävän ajan lisäksi erityisiä investointeja.

Rahoituksen hakeminen ja arviointi

Rahoitusta voivat hakea Walesissa toimivat julkisen ja kolmannen sektorin organisaatiot. Haastattelua tehtäessä oli järjestetty ensimmäinen hakemuskierros. Hakemuksia saatiin yhteensä 51, joista kahdeksan oli onnistuneita. Hakemusprosessi on muodollinen ja sisältää hakijoiden haastattelun. Hakemukset arvioidaan seuraavien kriteereiden perusteella. Ensimmäisenä arviointiperusteena on idean laatu ja sen taustalla oleva logiikka. Innovaatio-osuuden tunnistaminen ja sen vaikeus on tapauskohtaista, mutta yleisesti ottaen sitä pidetään vaikeana. Tällöin arvioidaan sitä, onko idea sellainen, että se voi todennäköisesti parantaa palveluja ja saada aikaan säästöjä. Toisena arviointikriteerinä on projektin toteuttamisesta vastaava tiimi, jota pidetään erityisen tärkeänä arvioinnin kohteena.

Hakemukset arvioi asiantuntijapaneeli, johon kuuluu Nestan, Cardiffin yliopiston, Walesin hallituksen ja kolmannen sektorin organisaation edustajia. Arvioinnin tukena käytetään myös laajempia verkostoja.

4.2.4 Public Sector Innovation Fund, Victorian osavaltio, Australia¹²⁵

Rahaston toimintamalli

Rahastosta myönnetään avustuksia 50 000–400 000 dollarin välillä. Avustuksia myönnetään yhteistyössä tehtäviin ja pienimuotoisiin projekteihin, joissa kokeillaan uusia tapoja toteuttaa parempia lopputuloksia osavaltion asukkaille. Rahoitusta voi hakea mikä tahansa organisaatio, joka työskentelee osana Victorian osavaltion julkista sektoria tai sen kanssa. Hakemuksia voi jättää milloin tahansa.

¹²⁴ Sähköpostihaastattelu 18.10.2017, Head of Y Lab Programme, Nesta.

¹²⁵ Public Sector Innovation Fund. <https://www.vic.gov.au/publicsectorinnovation/public-sector-innovation-fund.html>, tarkistettu viikoksi 9.4.2018.

Rahoituksen hakeminen ja arviointi

Hakemukset arvioidaan seuraavien arviointikriteerien perusteella. Ensimmäinen kriteeri koskee strategista yhteensopivuutta. Tällä tarkoitetaan sitä, että projektin pitää selvästi liittyä alueen julkisen sektorin nykyiseen tai tulevaan tarpeeseen. Lisäksi projektilla on oltava asianmukainen tuki. Toinen kriteeri liittyy innovatiivisuuteen. Projektin pitää sisältää uuden tiedon, teknologian, metodologian tai prosessien luovaa soveltamista siten, että parannetaan tehokkuutta tai laatua. Jos projekti on jatkoa jo olemassa olevalle ohjelmalle tai idealle, sen täytyy osoittaa merkittävää eteenpäin menemistä tai mukauttamista menestyäkseen. Kolmas kriteeri liittyy projektin arvoon ja vaikuttavuuteen, joka tulee osoittaa hakemuksessa. Huomioon otetaan projektin suorat vaikutukset, kuten laskennalliset parannukset tehokkaampien palvelujen seurauksena, kustannusvaikutukset tai palvelujen tehostuminen kauttaaltaan. Vaikuttavuus voi ilmetä myös laadullisina hyötyinä siten, että toimitetaan parempia palveluja oikeille ihmisille oikeaan aikaan. Lisäksi huomioon otetaan epäsuorat vaikutukset, kuten julkisen sektorin innovaatiokyvyykkyyden lisääntyminen ja kumppanuuksien luominen hallituksen ja muiden organisaatioiden välillä. Neljäs kriteeri liittyy tulosten toistettavuuteen. Hakemuksessa on osoitettava, kuinka projektin aikaansaamat tulokset voidaan toistaa tai levittää julkisen sektorin muihin toimintoihin. Projektit, jotka soveltuvat vain tiettyihin, kapea-alaisiin konteksteihin ja joilla ei ole potentiaalia vaikuttaa laaja-alaisesti eivät menesty niin todennäköisesti. Tapauskohtaisesti arvioinnissa käytetään ulkopuolista asiantuntija-apua. Arviointikriteereitä voidaan muokata ajan myötä heijastamaan strategisia tavoitteita.

4.3 Riskitakuumalli

Projektissa selvityksen kohteena olleen riskitakuuajatuksen taustalla oli se, että valtion toimesta perustettavan rahoitusmekanismin myöntämällä takuulla katettaisiin joko osa tai kaikki uuden teknologian hankinnan tai käyttöönoton kustannuksista. Riskitakuujärjestelmän keskeisenä tavoitteena olisi siten jakaa innovatiiviseen hankinnan epäonnistumiseen liittyviä riskejä hankintayksikön ja valtion välillä, ja näin kannustaa innovatiivisten hankintojen tekemiseen. Lähtökohtaisesti riskitakuumenettely olisi suunnattu innovatiiviseen hankintaan liittyvien teknologiariskien ja tästä seuraavien taloudellisten riskien hallintaan¹²⁶. Riskitakuulla katettaisiin kustannuksia siinä tapauksessa, että teknologiariski toteutuisi eli hankinta epäonnistuu.¹²⁷ Riskitakuumenettelyn kautta hankintayksikölle voitaisiin korvata ennalta määritetty osuus sille aiheutuvista tappioista siinä tapauksessa, että innovatiivinen hankinta epäonnistuu. Takauksen avulla toteutettavaa tukea voisi hakea siinä vaiheessa, kun innovaation sisältävää ratkaisun hankintaa suunnitellaan.

Kansainvälisten ja kansallisten esimerkkien kartoituksen yhteydessä haastateltavilta kysyttiin, mitä mieltä he ovat riskitakuumallin muodossa toteutettavasta innovatiivisille hankinnoille tarkoitetusta tuesta. Vastauksista nousi ensinnäkin esiin epäonnistumisen määrittelyn ongelmallisuus ja syyt, jotka ovat johtaneet epäonnistumiseen. Mikäli tuki toteutettaisiin takauksen muodossa, pitäisi pystyä arvioimaan, onko epäonnistumisen syynä ollut aito riski vai onko epäonnistuminen organisaation osaamattomuudesta.¹²⁸ Lisäksi on arvioitava, kannustaako riskien täysimääräinen kattaminen projektin huonoon hallintaan. Erityisesti silloin, jos epäonnistumisen syyt ovat organisatorisia eikä teknisiä, riskien täysimääräinen kattaminen voi kannustaa projektin huonoa hallintaa. Tällöin se ei myöskään tue hyvin hoidettuja projekteja eikä kompensoi uusista tuotteista maksettavaa hintaa. Esitetyn näkemyksen

¹²⁶ Käytetty riskien ryhmittelyn lähteenä Euroopan komissio (2010), s. 6–7.

¹²⁷ Haastattelu 7.6.2017, erikoistutkija, Suomen ympäristökeskus.

¹²⁸ Sähköpostihaastattelu 18.10.2017, Head of Y Lab Programme, Nesta, haastattelu 12.4.2017, Program Manager, Ministry of Finance, Alankomaat.

mukaan investointien jakautuessa puoliksi, riski ja ylimääräisten resurssien tarpeesta aiheutuvat kustannukset katetaan kohtuullisessa määrin. Julkisen sektorin julkiselle sektorille myönnettäviä lainoja ei pidetty myöskään tarkoituksenmukaisina, mutta tätä näkemystä ei tarkemmin perusteltu.¹²⁹ Yhtenä tekijänä, joka saattaa kuntien näkökulmasta vähentää lainan muodossa annettavan tuen houkuttelevuutta, voi olla lainan näkyminen kunnan taseessa velkana.¹³⁰

Yleisemmällä tasolla nousi esiin se, että innovaatorahaston perustamista suunniteltaessa pitäisi määrittää tarkkaan, mitä tarpeita varten rahasto perustetaan ja mitä tai kenen osaamisen puutteita rahaston avulla pyritään kompensoimaan. Pitäisi myös huomioida, että innovatiivisten hankintojen yhteydessä on tärkeää varmistaa tarvittavan tiedon ja osaamisen olemassaolo sekä mahdollisuudet näiden kehittämiseen pelkän taloudellisen riskin hallinnan lisäksi.¹³¹ Viron kokemusten perusteella innovatiivisia hankintoja tehtäessä olisi kyettävä osoittamaan ylimääräisiä resursseja projektin hallintaan, asiantuntija-apuun, yritys ja erehdys -virheisiin ja teknologiariskien kattamista varten.¹³²

4.4 Yhteenveto

Innovatiivisten julkisten hankintojen kohdalla riskien hallinnalla on keskeinen merkitys ja sitä kannattaa lähestyä kokonaisvaltaisesti. Innovaatioiden tukeminen ja riskien hallinta taloudellisen tuen avulla on vain yksi riskienhallintakeino. Vaikka kansainvälisiä esimerkkejä erilaisista tukimuodoista löytyy, toistaiseksi ainakin tutkijoiden parissa vaikuttaa olevan epäselvää, miten rahoituksen muodossa annettava tuki pitäisi toteuttaa, jotta se palvelisi innovatiivisten hankintojen tekoa parhaiten.¹³³

Toisaalta on syytä ottaa huomioon se, etteivät hankkeeseen mahdollisesti liittyvät innovaatoriskit ole suinkaan ainoa este innovaatiohankintojen lisääntymiselle. Uusi ratkaisu ei itsessään ole itseisarvo, ja harvan hankintayksikön tavoitteena onkaan uusien markkinoiden tai tuotteiden tuominen niille, vaan innovaatiohankinnan taustalla vaikuttaa tarve ratkaista jokin omaan toimintaan liittyvä ongelma tai halu parantaa palveluita tai säästää resursseja. Vaikka innovatiivisilla hankinnoilla pyritään kansallisesti saamaan aikaan uusia, kilpailukykyisiä yrityksiä ja menestystarinoita, ovat yksittäisen hankintayksikön tavoitteet usein toisaalla. Innovaatiohankintaan ryhdytään silloin, kun uusi ratkaisu tuottaa ostajalle enemmän hyötyä kuin olemassa oleva toimintamalli, mutta innovatiivisia hankintoja ja niiden kannustimia suunniteltaessa ja ohjatessa tämä saattaa unohtua. Asetelma on noussut esiin myös monissa hankkeessa tehdyissä haastatteluissa. Riskin välttelyn sijaan uuden ratkaisun käyttöönottoa saattaa estää myös se, että yksittäinen ostaja ei näe innovaation hankinnassa selkeää omaan toimintaan kohdistuvaa etua. Uuden ratkaisun ostajalle tuottamien säästöjen ja etujen on oltava niin merkittäviä, että ratkaisun hankintaan investoiminen koetaan kannattavaksi. Siksi olisi syytä pohtia, miten voitaisiin ohjata resursseja uusiin ratkaisuihin liittyvien etujen tunnistamiseen ja säästöpotentiaalin osoittamiseen eri hankintayksiköissä.

¹²⁹ Sähköpostihaastattelu 23.10.2017, Service Manager, Enterprise Estonia, Haastattelu 12.4.2017, Program Manager, Ministry of Finance, Alankomaat.

¹³⁰ Kuntien taseessa oleva velka puolestaan näkyy EU:n julkisen velan ns. EDP-seurannassa. Julkisen velan pienentämistä koskeva paine saattaa vaikuttaa siihen, että lainarahan muodossa annettavaa rahoitusta ei pidetä houkuttelevana. Sähköpostihaastattelu 24.1.2018, erityisasiantuntija / rahoitusasiat, Kuntaliitto.

¹³¹ Skypehaastattelu 8.11.2017, Policy Analyst & Innovation specialist OECD (Directorate for Public Governance).

¹³² Sähköpostihaastattelu 23.10.2017, Service Manager, Enterprise Estonia

¹³³ "Overall I think that supporting PPI through specific funding makes sense, yet little is known what are the best governance mechanisms for that. What we argue in the paper is that unless the government organization carrying out PPI has a strong tech/innovation ambition that is supported by the organization's leadership, the generic external support schemes have limited effectiveness." Sähköpostihaastattelu 7.9.2017, Marie Curie Research Fellow, Institute of Public Governance, KU Leuven & Senior Research Fellow, Public Management and Policy, Ragnar Nurkse Department of Innovation and Governance, Tallinn University of Technology.

Tämä toimisi todennäköisesti puolestaan kannustimena uusien ratkaisujen käyttöönotolle ja niiden skaalautuvuudelle.

Suoraa avustusta tukee rahoituksen myöntämisen helppous ja se, ettei rahoituksen myöntämisen jälkeen jouduta arvioimaan hankkeen onnistumista tai epäonnistumista. Toisaalta tällöin riskinä on, ettei suora avustus kannusta riittäväällä tavalla parhaaseen mahdolliseen suoritukseen. Tämä koskee erityisesti yrityksille maksettavia innovaatiotukia ja viime aikoina onkin kuulutettu innovatiivisempia tuen muotoja.¹³⁴ On kuitenkin otettava huomioon, että kirityselementti on vahvempi yrityksille maksettavissa tuissa. Julkiselle sektorille ohjattavien tukien tavoite on osittain erilainen: niillä pyritään rohkaisemaan riskin ottoa yleensä välttelevät toimijat muuttamaan käyttäytymistään ja ostamaan innovaatioita. Tällöin tuen hakemisen helppoudella, tuen ennakoitavuudella ja pysyvyydellä voi olla suuri merkitys julkisen sektorin kiinnostukseen sen hakemiseen.

Tietojemme mukaan Euroopassa ei ole hankintayksikön innovaatoriskejä takaavaa järjestelmää käytössä missään jäsenvaltiossa. Muunlaisia innovaatorahoitusmekanismeja on sen sijaan olemassa.

Hollannin epäonnistuneen riskitakuumallin, kansainvälisten asiantuntijoiden haastattelujen ja Tekesin (nykyisin Business Finland) sekä työ- ja elinkeinoministeriön edustajien kanssa käytyjen keskustelujen perusteella voidaan tehdä seuraavia havaintoja¹³⁵:

- Innovaatioita tai niiden riskejä rahoitettaessa on tärkeää olla ymmärrys siitä, mitä puutteita rahoituksella pyritään kattamaan ja minkälaisia hankkeita halutaan tai pysytään rahoittamaan ja minkälaisissa hankkeissa rahoitustarpeita todellisuudessa on (hankintatyyppi, kokoluokka ja enimmäisrahoitus- tai takuuintensiviteetti).
- Mitä rahoituksella tuetaan? Innovaation osuutta vai koko hankkeen kustannuksia? Mikä osuus projektista on todellinen innovaatio ja kuka on pätevä arvioimaan innovaation osuutta ja kustannusta rahoituksesta päätettäessä?
- Asiantuntemusta tarvitaan runsaasti rahoitushakemusten arviointiin ja hankkeiden seurantaan: hakemuksissa selkeästi yksilöitävä innovaatio-osuus kokonaishankkeesta ja osoitettava, että kyse todellakin on innovaatiosta. Rahoituksen vaikuttavuuden kannalta erityisesti skaalattavuudella on merkitystä tukea myönnettäessä (lähinäkyvät rahoitusperustelut).
- Rahoituksen vastineeksi on saatava vaikutusmahdollisuuksia, jotka voivat koskea esimerkiksi valtaa seurata hankintaa ja mahdollisuutta osallistua hanketta koskevaan päätöksentekoon.
- Eri suuruusluokan hankkeisiin kohdistuva tuki voi olla erityyppistä. Esimerkiksi hyvin suurissa hankkeissa voisi tukea rajatun innovaatiopilotin toteuttamista ja keskikokoisissa hankkeissa puolestaan tiettyä prosentuaalista osuutta. Pieniin hankkeisiin voisi tarjota pääosin muuta kuin rahallista tukea.
- Innovaatioiden tukemiseen tarvitaan paljon rahaa ja siksi myös voimakasta poliittista tahtoa ja tukea.

¹³⁴ Leoussis – Brzezicka (2017) s. 97 ja 108.

¹³⁵ Haastattelu 12.4.2017, Program Manager, Ministry of Finance, Alankomaat, haastattelu 19.12.2017, Tekesin (nyk. Business Finland Oy:n) edustajat (tuotepääällikkö /innovatiiviset julkiset hankinnat, ohjelmapäällikkö ja hankintapäällikkö), ja haastattelu 29.9.2017 TEM:n edustajat (ryhmäpäällikkö, EU:n valtiontukisääntelyyn liittyvissä asiantuntijatehtävissä toimiva virkamies, hallitusneuvos).

- Erilaisia rahoitusmalleja suunnitellessa ja niitä kohdistettaessa on otettava huomioon myös EU:n valtiontukilainsäädännöstä aiheutuvat rajoitukset. Jotta ongelmat valtiontukilainsäädännön näkökulmasta voitaisiin välttää mahdollisimman pitkälle, pitäisi tuen kohdistua sellaisiin hankintayksiköihin, jotka eivät harjoita taloudellista toimintaa eli viranomaisiin ja niihin kuntien ja valtion laitoksiin, jotka eivät ole yhtiöittämismallisuuden piirissä.

Useat haastatellut tahot ovat pitäneet tarpeellisena myös rahoituksen ”vastikkeellisuutta” eli sitä, ettei valtion pitäisi rahoittaa kuntien, kuntayhtymien tai maakuntien innovaatioprojekteja yksin. Rahoitusmallista riippuen rahoituksen saajalle voidaan asettaa ehtoja rahoituksen pysyvyydestä. Tämä puolestaan edellyttäisi innovaatiohankkeen onnistumisen tai epäonnistumisen mittaamista ja arvioimista, mitä on pidetty hyvin monimutkaisena ja vaikeana prosessina.¹³⁶ Vaikutuksia voidaan monesti arvioida vasta hyvin pitkien aikojen kuluttua, ja hankkeen onnistumiseen tai epäonnistumiseen voivat vaikuttaa lukuisat tekijät: huono projektinjohto- tai projektiryhmyöskentely, teknologiaongelmat tai täysin projektista riippumattomat ulkoiset tekijät. Tästä syystä suoraa osallistumista innovaatiohankinnan kustannuksiin joko avustuksen tai lainan muodossa on pidetty riskitakuuta käyttökelpoisimpana vaihtoehtona.

Omana seikkanaan olisi hyvä ottaa huomioon, että innovaatiohankinnan rahoittamisessa itsessään voi piillä riski innovaation skaalautuvuuden suhteen. Innovatiivisen hankinnan ja uuden ratkaisun skaalautuvuus on katsottu yhdeksi merkittävimmistä seikoista innovatiivisten hankintojen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta, mihin toistaiseksi on kiinnitetty vain vähän huomiota.¹³⁷ Tällä hetkellä innovaatiohankintoihin saatavilla olevan T&K-tuen ehtona on se, ettei kyseistä ratkaisua ole sellaisenaan vielä käytössä muualla Suomessa, mikä on ohjannut tiettyjä hankintayksiköitä tuen saamisen toivossa räätälöimään hankintansa käytössä jo olevista ratkaisuista tai jo aiemmin pilotoiduista ratkaisuista poikkeavalla tavalla.¹³⁸ Jatkossa olisikin syytä pohtia, voisiko osan innovatiivisiin hankintoihin suunnatuista tuista ohjata jo käytössä olevien uusien ratkaisujen skaalautuvuuden edistämiseen ja niiden käyttöönoton tukemiseen muissa hankintayksiköissä.

Vaikuttaa siltä, ettei useassa hankintayksikössä rahoituksen tai riskitakuun puuttumista koeta merkittäväksi innovatiivisten hankintojen esteeksi. Monet hankintayksiköt ovat jopa epäileväisiä siitä, lisäisikö riskitakuu- tai muunlainen rahoitus näitä hankintoja. Enemmän tarvetta on lisäresursseihin ja osaamiseen.¹³⁹ Asiantuntija-avun saaminen yksittäisten innovatiivisten hankintojen suunnitteluun ja toteuttamiseen – myös kilpailutusvaiheessa – on tarpeen. Tämä tarve on tunnistettu myös rahoittajatahoilla: yksittäisillä hankintayksiköillä ei usein ole parasta osaamista innovatiivisten ratkaisujen ja toimintamallien tunnistamiseen ja hankintaan.¹⁴⁰ Toisaalta on kuitenkin syytä myös korostaa, että etenkin uuden teknologian sisältävän ratkaisun hankinnan ja käyttöönoton kannalta voi olla ratkaisevaa se, että rahoitusta on saatavilla innovatiivisen ratkaisun hankinnan kustannusten kattamiseen, jotta ns. ensimmäisen käyttöönoton (early adopters) riskiä ja käyttöönottokynnystä voidaan

¹³⁶ Haastattelu 29.9.2017, TEM:n edustajat (ryhmäpäällikkö, EU:n valtiontukisääntelyyn liittyvissä asiantuntijatehtävissä toimiva virkamies, hallitusneuvos). Samansuuntaisesti todettiin myös haastattelussa 12.4.2017, Program Manager, Ministry of Finance, Alankomaat.

¹³⁷ Ks. Valovirta et al. 2017, s. 131–132 ja 57, jossa todetaan, että ”Skaalautuvuus on tärkeää myös uusien ratkaisujen yhteiskunnallisten vaikutusten kannalta. Vahvasti asiakaskohtaisesti räätälöity ratkaisu ei ole helposti käyttöön otettavissa muualla, joten siihen sijoitetut panostukset eivät tuota hankintayksikön toimintaa laajempia vaikutuksia. Hyvin skaalautuva ja leviävä ratkaisu voi sitä vastoin synnyttää yhteiskunnallista hyötyä merkittävälläkin kerrannaisvaikutuksella”.

¹³⁸ Haastattelu 20.12.2017, hankintajohtaja, Turku.

¹³⁹ Green Deal -työpajaan 18.9.2017 osallistuneiden näkemyksiä.

¹⁴⁰ Haastattelu 27.11.2017, kiertotalousasiantuntija, Sitra ja haastattelu 19.12.2017, Tekesin (nyk. Business Finland Oy:n) edustajat (tuotepäällikkö /innovatiiviset julkiset hankinnat, ohjelmapäällikkö ja hankintapäällikkö).

madaltaa.¹⁴¹ Vaikuttaa siltä, että kuntien tukitoimien tarpeita (rahoitusapu / muut resurssit) on käsiteltävä jatkotutkimuksissa.

¹⁴¹ Haastattelu 19.12.2017, Tekesin (nyk. Business Finland Oy:n) edustajat (tuotepäällikkö /innovatiiviset julkiset hankinnat, ohjelmapäällikkö ja hankintapäällikkö).

5. HANKINNAN VALMISTELUVAIHE JA MARKKINA-VUOROPUHELUT

5.1 Tutkimuksen taustaa

Hankinnan valmisteluvaiheen ja sen aikaisen markkinavuoropuhelun merkitystä onnistuneen hankinnan kannalta korostavat niin hankintalain esityöt, oikeuskirjallisuus kuin käytännön hankintatoimijat¹⁴². Tämä johtuu muun muassa julkisten hankintojen kilpailuttamisveloitteesta ja tarjouskilpailujen järjestämistä koskevista säännöistä. Valmisteluvaiheen aikana tehdään monet hankinnan kohteen kannalta merkittävimmät ratkaisut eli päätetään mitä ja miten kilpailutetaan. Onnistuneen tarjouskilpailun edellytyksenä on se, että hankintayksikkö tietää sekä oman tarpeensa että mitä tuotteita tai ratkaisuja markkinoilla on tarjolla. Yksi keino tehdä tätä selvitystä on käydä niin sanottua markkinavuoropuhelua¹⁴³ potentiaalisten tarjoajien kanssa.¹⁴⁴ Markkinavuoropuhelujen tärkeyttä korostetaan erityisesti silloin, kun tavoitteena ovat innovatiiviset ja kestävät hankinnat tai hankintojen vaikuttavuuden lisääminen¹⁴⁵.

Julkisten hankintojen valmisteluvaiheesta ja markkinavuoropuhelusta säädetään ensimmäistä kertaa uuden hankintalain (laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016) 65 ja 66 §:ssä. Hankintalain 65 §:n mukaan hankintayksikkö voi tehdä markkinakartoituksen hankinnan valmistelua varten ja antaa tietoa toimittajille tulevaa hankintaa koskevista suunnitelmistaan ja vaatimuksistaan. Markkinakartoitusta tehdessään hankintayksikkö voi kysyä neuvoja riippumattomilta asiantuntijoilta muilta viranomaisilta tai toimittajilta, kunhan nämä neuvot eivät vääristä kilpailua eivätkä riko tasapuolisen kohtelun, syrjinnän kiellon ja avoimuuden periaatteita. Hankintayksikkö voi siten valmisteluvaiheen aikana sekä itse tiedottaa tulevasta suunnitelmistaan että vastaanottaa tietoja markkinatoimijoilta. Se miten tämä tulee tehdä, on jätetty avoimeksi. Hankintalain 66 § edellyttää kuitenkin hankintayksikköä varmistamaan, että tarjouskilpailuun osallistuvan yrityksen osallistuminen hankinnan valmisteluun ei vääristä kilpailua. Valmisteluvaihetta koskeva sääntely ei siten velvoita hankintayksikköä markkinakartoituksen tai -vuoropuhelun käymiseen mutta yleisesti sitä pidetään suositeltavana erityisesti silloin, kun hankintayksiköllä on puutteita markkinaosaamisessaan¹⁴⁶.

Hankintalaissa ei määritetä tyhjentävästi sitä, mitä markkinakartoituksella tarkoitetaan. Hallituksen esityksen mukaan sillä tarkoitetaan yleisesti kaikkea markkinoilla olevaa tietoa, jota hankintayksikön on mahdollista saada ja hyödyntää hankintaa suunnitellessaan. Markkinavuoropuhelun avulla voidaan esimerkiksi selvittää tietyllä toimialalla yleisesti käytettyjä sopimusehtoja ja toimintakäytäntöjä.¹⁴⁷ Markkinavuoropuhelun kautta on mahdollista myös selvittää, onko markkinoilla kehitetty uusia tuotteita tai palveluratkaisuja ja niiden soveltuvuutta

¹⁴² HE 108/2016 vp., s. 187; Panttilimon – Jobse (2016), s. 179–193; Mäkelä (2011); Halonen. – Sammalmaa (2017).

¹⁴³ Markkinavuoropuhelu -käsitettä ei käytetä hankintalaissa tai sen esitöissä. Se on kuitenkin käytännössä vakiintunut kuvaamaan valmisteluvaiheen aikana käytäviä keskusteluja hankintayksiköiden ja markkinatoimijoiden välillä. Tässä käytetään termiä markkinavuoropuhelu tai vuoropuhelu kuvaamaan yleisesti valmisteluvaiheen aikana tapahtuvaa kommunikointia hankintayksiköiden ja tarjoajien välillä eikä niillä tarkoiteta mitään erityistä vuoropuhelun toteuttamistapaa.

¹⁴⁴ Hankinnan valmisteluvaihe sisältää myös paljon muunlaista valmistelu- ja selvitystyötä ja yhteistyötä muiden toimijoiden, kuten toimialajärjestöjen ja muiden hankintayksiköiden, kanssa. Lisäksi erityisesti loppukäyttäjien sisällyttämistä osaksi hankinnan valmistelua pidetään tärkeänä. Valtion hankintakäsikirja 2017, s. 136, 261. Ks. myös Panttilimon - Jobse (2016), s. 182 ja Valovirta et al. (2017), s. 34.

¹⁴⁵ Ks. esim. Valovirta et al. (2017), s. 26; Panttilimon - Jobse (2016), s. 179–193; Clermont – Fionda (2016), s. 94 ja kaikki tämän tutkimushankkeen aikana tehdyt haastattelut, jotka yksilöity kappaleessa 5.2.

¹⁴⁶ Näin esim. haastattelu 23.5.2017, hankintapäällikkö, Tekes (nyk. Business Finland Oy).

¹⁴⁷ HE 108/2016 vp., s. 162–163; Valtion hankintakäsikirja (2017), s. 137, 261–262.

hankintayksikön tarpeisiin.¹⁴⁸ Tällä tavoin valmisteluvaiheen aikainen vuoropuhelu voi edistää myös innovatiivisten hankintojen tekemistä. Innovatiivisen hankinnan käsite itsessään on tulkinnanvarainen. Johtoa tuotteen tai ratkaisun innovatiivisuuden arviointiin on saatavilla esimerkiksi valtioneuvoston kanslian joulukuussa 2017 julkaisemasta selvityksestä Innovatiiviset julkiset hankinnat – määrittely, mahdollisuudet ja mittaaminen. Selvityksessä on ehdotettu innovatiiviselle julkiselle hankinnalle seuraavaa määritelmää: ”innovatiivinen julkinen hankinta on uuden tai merkittävästi parannetun tavara tai palvelun hankinta, joka parantaa julkisen palvelun tuottavuutta, laatua, kestävyyttä ja / tai vaikuttavuutta”. Uutuuden osalta selvityksessä on eroteltu neljä eri tasoa, jotka ovat kansainvälisesti uusi, kansallisesti uusi, toimialalle uusi ja ostajalle uusi. Näistä kolme ensimmäistä tasoa voidaan ainakin lähtökohdaisesti luokitella innovaatioiksi ja neljäs myös tiettyjen edellytysten täytyessä. Tuotetta tai ratkaisua voidaan pitää innovatiivisena esimerkiksi silloin, kun se ei ole laajalti levinnyt markkinoille.¹⁴⁹

Käytännössä innovatiivinen julkinen hankinta voidaan toteuttaa esimerkiksi siten, että reagoidaan markkinoilla kehitettyihin uusiin tuotteisiin tai palveluratkaisuihin ja mahdollistetaan tarjouspyynnössä niiden tarjoaminen. Mikäli markkinoilla ei ole hankintayksikön tarvetta vastaavia tuotteita tai palveluratkaisuja vaan hankintayksikön tarpeeseen vastaaminen edellyttää kehittämistyötä, hankintayksikkö voi hyödyntää uudessa hankintalaissa säädettyä innovaatiokumppanuusmenettelyä.¹⁵⁰ Toteutettiinpa innovatiivinen hankinta kummin tahansa, sen onnistumisen kannalta on keskeistä, että hankintayksikkö tietää onko markkinoilla sen tarvetta vastaavia (innovatiivisia) ratkaisuja tai markkinatoimijoita, joilla on mahdollisuus ja halu osallistua innovatiivisten ratkaisujen kehittämiseen. Samalla kun hankintayksikkö kartoittaa markkinoiden tarjontaa se voi selvittää, millä menettelyllä hankinta kannattaa kilpailuttaa.¹⁵¹

5.2 Markkinavuoropuhelun toteuttaminen

Toisin kuin julkisen hankinnan tarjouskilpailuvaihe, hankinnan valmisteluvaihe on säännelty joustavasti: markkinavuoropuhelua voidaan käydä hankintayksikön valitsemalla tavalla, kunhan tasapuolisen kohtelun periaatetta tai avoimuusperiaatetta ei rikota eikä kilpailu vääristy. Aikaisemmassa tutkimuksessa hankinnan valmisteluvaihetta on pidetty innovaatiohakuisena silloin, ”kun tilaaja aktiivisesti kartoittaa uusien tuotteiden, teknologioiden ja ratkaisumallien tarjontaa, viestii omista tarpeistaan markkinoille ja käy vuoropuhelua markkinatoimijoiden kanssa tavoitteena löytää parhaat ratkaisut julkisen palvelun tuottavuuden, laadun, kestävyuden ja/tai vaikuttavuuden parantamiseksi”¹⁵². Erityisesti silloin, kun tavoitteena ovat innovatiiviset hankinnat ja tiedetään, että markkinoilla ei ole hankintayksikön tarpeita vastaavia tuotteita tai ratkaisuja hankintayksiköitä on suositeltu tiedottamaan avoimesti, selvästi ja hyvissä ajoin tarpeestaan, jotta markkinatoimijoilla on mahdollisuus vastata tähän tarpeeseen.¹⁵³

Esimerkkejä erilaisista markkinavuoropuhelukäytännöistä on lukuisia. Hankintalain esitoissa mainitaan muun muassa, että hankintayksikkö voi itse selvittää markkinoilla olevia vaihtoehtoja ja kutsua toimittajia esittelemään tuotteitaan sille.¹⁵⁴ Markkinavuoropuhelua on käyty

¹⁴⁸ Valtion hankintakäsikirja (2017), s. 137; Pantilimon – Jobse (2016), s. 179–181; Euroopan komissio (2018), s. 31.

¹⁴⁹ Valovirta et al. (2017), s. 35–38.

¹⁵⁰ Halonen (2016), s. 42–52.

¹⁵¹ Valtion hankintakäsikirja (2017), s. 137.

¹⁵² Valovirta et al. (2017), s. 39.

¹⁵³ Pantilimon – Jobse (2016), s. 181.

¹⁵⁴ HE 108/2016 vp., s. 163.

kutsumalla markkinatoimijoita osallistumaan informaatiotilaisuuksiin, seminaareihin ja työpa-joihin. Hankintayksiköt ja markkinatoimijat ovat myös käyneet kahdenkeskisiä keskusteluja toistensa kanssa. Lisäksi hankintayksiköt ovat keskustelleet markkinatoimijoiden kanssa sähköpostin välityksellä ja lähettämällä tarjouspyyntöluonnoksia yritysten kommentoitavaksi.¹⁵⁵ Markkinavuoropuhelua on myös käyty hyödyntämällä verkkoalustoja ja niin kutsuttua ”planning poker” -tekniikkaa.¹⁵⁶ Euroopan komission innovatiivisia julkisia hankintoja koskevan ohjeen mukaan vuoropuhelua voitaisiin myös käydä hyödyntämällä harvinaisempia vuoropuhelukäytäntöjä, kuten erilaisia kilpailuja, hackathoneita tai idea markkinoita.¹⁵⁷ Potentiaalisten tarjoajien lisäksi vuoropuheluihin voidaan osallistaa loppukäyttäjia ja esimerkiksi testauttaa yritysten ratkaisuja heillä.¹⁵⁸ Markkinavuoropuhelua käytäessä onkin yleisesti ottaen tärkeää kiinnittää huomiota siihen, ketkä siihen osallistuvat tilaajan puolelta. Hankinta-asiantuntijoiden lisäksi on tärkeää, että markkinavuoropuheluihin osallistuu hankinnasta riippuen muita tilaajapuolen edustajia.¹⁵⁹

Markkinavuoropuhelua voidaan käydä valmisteluvaiheen aikana vaihteittain ja erilaisia vuoropuhelukäytäntöjä hyödyntäen. Valmisteluvaihe on esimerkiksi voitu jakaa kahteen vaiheeseen, jossa ensimmäisen vaiheen painopiste on ollut yhteyden muodostamisessa markkinatoimijoihin ja hankinnan kontekstin määrittämisessä muun muassa kyselyjen ja sähköpostikeskustelujen avulla. Toisessa vaiheessa on siirrytty käymään syvällisempää vuoropuhelua hankinnan kohteesta sekä yrityksen tarjoamista tuotteista ja ratkaisuksista kahden kesken hankinnasta kiinnostuneiden toimittajien kanssa.¹⁶⁰

Se millä tavalla markkinakartoitus kussakin tapauksessa kannattaa tehdä, riippuu sille asetetuista tavoitteista.¹⁶¹ Tämän hankkeen yhtenä tarkoituksena oli kartoittaa erityisesti niin sanottuja uusia markkinavuoropuhelukäytäntöjä, jotka voivat edistää innovatiivisten hankintojen tekemistä. Tässä hankkeessa tarkastelun kohteeksi valikoituivat: hackathon -haastekilpailut, yhteistyöverkostojen luominen, hankintayksiköiden yhdessä järjestämät vuoropuhelut ja digitaalinen vuoropuhelu.

Hankintalaki ei velvoita hankintayksiköitä ilmoittamaan julkisesti valmisteluvaiheen aikana käymistään vuoropuheluista. Osa hankintayksiköistä julkaisee kuitenkin myös näitä koskevia ilmoituksia ennakoilmoitus -lomakkeella sähköisessä ilmoituskanavassa www.hankintailmoitukset.fi (HILMA). Tästä syystä keväällä 2017 kartoitettiin HILMA -ilmoituskanavaan jätettyjä valmisteluvaiheen aikaista vuoropuhelua koskevia ennakoilmoituksia / tietopyyntöjä. Tarkoituksena oli löytää uusia tai vähemmän käytettyjä vuoropuhelukäytäntöjä. Hankkeessa on siksi jätetty huomiotta seuraavat aikaisemman tutkimuksen ja HILMA-ilmoitusten perusteella vakiintuneemmiksi tavoiksi käydä vuoropuhelua tulkitut käytännöt: informaatiotilaisuudet, kahden keskinen tapaaminen yrityksen ja hankintayksikön välillä, tarjouspyyntöluonnosten kommentoinnit ja tarjoajille kirjallisesti esitetyt kysymykset.¹⁶² HILMA-ilmoitusten Hankkeen alussa erityisesti hackathon -haastekilpailujen järjestäminen osana hankinnan valmisteluvaihetta sekä vuoropuhelun käyminen digitaalisessa muodossa herättivät

¹⁵⁵ Ks. esim. Valovirta et al. (2017) s. 34; Valtion hankintakäsikirja (2017), s. 261; Holma et al. (2016); Clermont – Fionda (2016), s. 94; Tidig Dialog, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/omraden/dialog-och-innovation/dialog/>, katsottu 8.5.2018.

¹⁵⁶ Panttilimon - Jobse (2016), s. 183.

¹⁵⁷ Komissio ei täsmennä idea markkina -käsitettä ohjeessaan. Euroopan komissio (2018), s. 31.

¹⁵⁸ Euroopan komissio (2018), s. 31. Ks. myös valtion hankintakäsikirja 2017, s. 136, 261; Panttilimon - Jobse (2016), s. 182 ja Valovirta et al. (2017), s. 34.

¹⁵⁹ Haastattelu 20.9.2017, projektipäällikkö / 6Aika, Turun kaupunki ja erityisasiantuntija / avoimet innovaatioalustat, Turku Science Park.

¹⁶⁰ Panttilimon - Jobse (2016), s. 183 ja Holma et al. (2016).

¹⁶¹ Panttilimon – Jobse (2016), s. 193; Halonen – Sammalmaa (2017); Holma et al. (2016).

¹⁶² Holma et al. (2016), Mäkelä (2011).

kiinnostusta. Erityisesti hackathoneita käytetään sekä julkisella että yksityisellä sektorilla uusien, innovatiivisten ideoiden ja ratkaisujen löytämiseksi.¹⁶³

Hankkeen alussa erityisesti hackathon -haastekilpailujen järjestäminen osana hankinnan valmisteluvaihetta sekä vuoropuhelun käyminen digitaalisessa muodossa herättivät kiinnostusta. Erityisesti hackathoneita käytetään sekä julkisella että yksityisellä sektorilla uusien, innovatiivisten ideoiden ja ratkaisujen löytämiseksi.¹⁶⁴ Tutkimusta aloitettaessa hackathoneita oli järjestetty julkisissa hankinnoissa osana suunnittelukilpailua ja tavoitteena oli selvittää, soveltuisiko hackathon käytettäväksi myös hankintojen valmisteluvaiheessa. Hackathonien osalta haastateltiin henkilöitä, jotka ovat olleet järjestämässä hackathon -haastekilpailuja osana suunnittelukilpailuna toteutettua tarjouskilpailua.¹⁶⁵ Lisäksi hankkeen aikana seurattiin paikan päällä Espoon kaupungin Tilapalvelut -liikelaitoksen järjestämää Sisäilma hackathonia ja haastateltiin hackathonin järjestäjätahoja.¹⁶⁶ Digitaalinen vuoropuhelu valikoitui tarkastelun kohteeksi erityisesti sen vuoksi, että sen avulla hankintayksikön ajatellaan voivan käydä markkinavuoropuhelua avoimesti ja laajasti usean eri toimijan kanssa. HILMA-ilmoituksia koskevasta kartoituksesta ei kuitenkaan löytynyt esimerkkiä käynnissä olevasta digitaalisessa muodossa toteutettavasta markkinavuoropuhelusta, minkä vuoksi tarkastelun kohteeksi valikoitui Trello -alusta.¹⁶⁷ Tutkimushankkeen aikana järjestetyssä Green Deal -mallia koskevassa työpajassa nousi esiin hankintayksiköiden yhdessä järjestämät vuoropuhelut yhtenä tapana käydä markkinavuoropuhelua minkä vuoksi myös tätä koskeva esimerkki on sisällytetty raporttiin.¹⁶⁸ Lisäksi on tehty yksi haastattelu, joka koski markkinavuoropuhelujen käymistä ja kehittämistä yleisemmällä tasolla.¹⁶⁹

Sisäilma hackathonia lukuun ottamatta kaikki tehdyt haastattelut ovat olleet puolistrukturoituja teemahaastatteluja ja teemat ovat liittyneet kulloinkin kohteena olevaan vuoropuhelun tapaan, yleisesti hankinnan valmisteluvaiheen aikaisen vuoropuhelun tärkeyteen sekä vuoropuhelujen toteuttamista koskeviin käytännön ja oikeudellisen sääntelyn ongelmiin, joista kahta jälkimmäistä käsitellään omassa kappaleessa. Kaikkien esimerkkien osalta on haastateltu henkilöitä, jotka ovat olleet mukana toteuttamassa ja/tai suunnittelemassa tutkimuksen kohteena olleita vuoropuhelutilanteita. Lisäksi osassa haastatteluja mukana on ollut henkilöitä, joilla on muuten kokemusta julkisten hankintojen tekemisestä käytännössä. Haastattelut on nauhoitettu. Sisäilma hackathonia koskeva haastattelu tehtiin hackathonin seurannan yhteydessä ja se koski pelkästään kyseistä hackathonia.

5.2.1 Hackathon osana valmisteluvaihetta¹⁷⁰

Hackathonilla, jota kutsutaan myös haastekilpailuksi ja innovaatiokilpailuksi, tarkoitetaan noin 1–3 päivää kestävästä työpajanomaista kokoontumisesta, johon osallistuu eri alojen osajia, yrityksiä ja yksityisiä henkilöitä. Hackathonissa osallistujille esitetään haaste, joka julkisten hankintojen yhteydessä voi olla jokin hankintayksiköllä oleva tarve, johon ei ole olemassa markkinoilla valmista ratkaisua. Osallistujien tehtävänä on vastata heille esitettyyn

¹⁶³ Vilen et al. (2016).

¹⁶⁴ Vilen et al. (2016).

¹⁶⁵ Haastattelu 23.5.2017, hankintapäällikkö, Tekes (nyk. Business Finland Oy), haastattelu 28.6.2017, lakimies, Hansel Oy.

¹⁶⁶ Haastattelu 3.5.2018, kehittämispäällikkö, Espoon kaupunki.

¹⁶⁷ Haastattelu 11.9.2017, kaupunkikoordinaattori / asiantuntija, Turun kaupunki ja haastattelu 8.2.2018, kaupunkikoordinaattori / asiantuntija, Turun kaupunki.

¹⁶⁸ Haastattelu 4.12.2017 ympäristöasiantuntija ja hankintapäällikkö, HSY.

¹⁶⁹ Haastattelu 20.9.2017, projektipäällikkö / 6Aika, Turun kaupunki ja erityisasiantuntija / avoimet innovaatioalustat, Turku Science Park.

¹⁷⁰ Haastattelu 23.5.2017, hankintapäällikkö, Tekes (nyk. Business Finland Oy) ja haastattelu 28.6.2017, lakimies, Hansel Oy.

haasteeseen ja hackathonin aikana kehittää ja esitellä erilaisia ideoita, konsepteja ja prototyyppkejä, jotka voisivat vastata haasteen esittäjän tarpeeseen.¹⁷¹

Julkisten hankintojen yhteydessä hackathonia on käytetty nimenomaan innovatiivisten ratkaisujen etsimiseen. Osana julkisen hankinnan tarjouskilpailua hackathonin ovat järjestäneet esimerkiksi Tekes (Tekes Match) ja Valtioneuvoston kanslia Kokeileva Suomi -kärkihankkeen yhteydessä. Molemmissa tapauksissa hackathon järjestettiin osana suunnittelukilpailuna toteutettua tarjouskilpailua, koska tarkoituksena oli myös ostaa hackathonin lopputuloksena syntyvä ratkaisu.¹⁷² Haastateltavat pitivät mahdollisena, että hackathoneita voitaisiin järjestää myös silloin, kun hankinta kilpailutetaan neuvottelumenettelyä tai innovaatiokumppanuusmenettelyä käyttämällä. Lisäksi esitettiin, että hackathon voitaisiin järjestää osana hankinnan valmisteluvaihetta ainakin silloin, kun ei vielä tarkkaan tiedetä, minkälainen hankinta halutaan tehdä. Tällöin hackathon järjestettäisiin ideoiden ja ratkaisuvaihtoehtojen kartoittamiseksi. Mikäli hackathon järjestetään osana valmisteluvaihetta, sen tulosta ei osteta. Hackathonin kautta saatuja ideoita voitaisiin kuitenkin hankintalain puitteissa käyttää tulevan tarjouskilpailun pohjana.

Esimerkki Sisäilma hackathon¹⁷³

Espoon kaupungin Tilapalvelut -liikelaitos järjesti 3.5.2018 Sisäilma hackathonin yhteistyössä Laurean Ammattikorkeakoulun kanssa. Hackathonissa esitettiin seuraava haaste: ”miten espoolaisten kiinteistöjen dataa hyödyntämällä ja kehittämällä voitaisiin tuottaa ja ylläpitää lapsille ja nuorille terveellinen ja turvallinen oppimisympäristö?” Yhtenä syynä hackathonin järjestämiselle oli Espoon kaupungin tavoite löytää uusia ja mahdollisesti myös skaalattavissa olevia ratkaisuja sisäilmaongelmien hoitamiseksi.

Hackathonista ilmoitettiin ja siihen kutsuttiin osallistujia HILMAssa julkaistun tietopyynnön avulla. Hackathonia ei järjestetty osana tarjouskilpailua. Tilaisuudessa tehdyssä haastattelussa todettiin, että mikäli hackathon johtaa hankintaan, se kilpailutetaan normaalisti hankintalain edellyttämällä tavalla. Parhaiden töiden palkitsemista varten oli varattu yhteensä 5 000 €, minkä lisäksi tietopyynnössä oli ilmoitettu optiomahdollisuudesta, jonka mukaan hackathonin voittajalla on mahdollisuus päästä kokeilemaan valmista ratkaisua käytännössä erikseen sovittavalla tavalla. Hackathonin aikana esiteltujen ideoiden osalta tietopyynnössä todettiin niiden olevan kaikkien hyödynnettävissä. Sen sijaan IPR-oikeudet kaikesta tilaisuuden aikana syntyvästä softasta, muusta materiaalista tai koodipohjaisista dokumentaatioista jäivät osallistujalle joukkueelle ja / tai sen edustamalle yritykselle.

Hackathoniin osallistuvien joukkueiden määrä oli rajoitettu tilan ja ajankäytön perusteella. Halukkaiden osallistujien tuli jättää määräpäivään mennessä osallistumishakemus ja perustelut sille, miksi heidät tulisi valita hackathoniin. Hakemuksessa tuli ilmoittaa seuraavat tiedot osallistuvasta joukkueesta: kokoonpano, vahvuus ja perustiedot mahdollisesta yrityksestä, jota tiimi edustaa. Osallistujatiimien valinnasta vastasi Espoon Tilapalvelut -liikelaitoksen ja Tietohallinnon asiantuntijoista muodostuva asiantuntijaryhmä. Hakemusten arvioinnissa käytettiin muun muassa seuraavia perusteita: hakemusten soveltuvuus annettuun haasteeseen, aikaisemmat referenssit toiminnasta tai yhteistyöstä Espoon Tilapalvelut -liikelaitoksen kaltaisen toimijan kanssa liittyen annettuun haasteeseen, osallistuvan tiimin kokoonpano ja kokemus, vähintään yksi esimerkki tiimin aikaansaannoksesta ja hakemuksen kokonaisuus suhteessa annettuun haasteeseen. Osallistumishakemuksia saatiin yhteensä

¹⁷¹ Ks. tarkemmin hackathonin toteuttamisesta Vilen et al. (2016).

¹⁷² Ks. myös Vilen et al. (2016).

¹⁷³ Tämän osion tiedot perustuvat tietoihin, jotka on saatu Sisäilma hackathonia koskevasta tietopyynnöstä, joka julkaistiin HILMAssa 6.4.2018, Sisäilma hackathonia havainnoimalla 3.5.2018 ja paikan päällä jaetusta materiaalista sekä haastattelemassa hackathonin aikana tilaisuuden järjestäjää (haastattelu 3.5.2018, kehittämispäällikkö, Espoon kaupunki).

kymmenen, joista seitsemän hyväksyttiin. Itse hackathoniin osallistui lopulta kuusi joukkuetta.

Hackathonin alkaessa osallistujille annettiin muistitikulla käytettäväksi dataa, joka koostui muun muassa kuntoraporteista, sisäilmakyselyistä ja -tutkimuksista, ympäristöterveyden raporteista, suunnitelmista ja piirroksista, kuvista, palvelupyynnöistä, talotekniikan datasta, vuosikorjaus- ja kunnossapidon töistä ja rakennusten perustiedoista. Annettua dataa tuli hyödyntää ratkaisujen ja ideoiden pohjana. Datan lisäksi osallistujat pystyivät hackathonin aikana hyödyntämään kaupungin asiantuntijoiden osaamista ja esimerkiksi kysyä heiltä tarkentavia kysymyksiä. Aikaa vastata haasteeseen oli noin kuusi tuntia. Lyhyestä ajasta johtuen osallistujien ei odotettu kehittävän teknisesti kypsää ratkaisua. Sen sijaan haettiin ratkaisua tai ideaa, joka tukee Espoon kaupungin strategiaan sisältyvää koulujen ja päiväkotien toimitilat kuntoon tavoitetta, soveltaa uudentalaista toimintatapaa ja / tai innovaatiota, soveltuu kaupungin tilapalvelujen toimintaympäristöön ja jonka tuottamat tulokset ovat helposti analysoitavissa.

Hackathonin lopussa osallistujilla oli neljä minuuttia aikaa esitellä kehittämänsä idea nelihenkiselle tuomaristolle, joka muodostui Tilapalvelut -liikelaitoksen asiantuntijoista. Tuomaristo valitsi voittajan esitysten perusteella. Hackathonissa palkittiin yksi joukkue 3 000 euron palkinnolla ja kaksi joukkuetta 1 000 euron palkkiolla. Hackathonin päätteeksi ilmoitettiin myös, että kaikkien kolmen voittajan kanssa tullaan keskustelemaan mahdollisuudesta pilotoida esitetyjä ratkaisuehdotuksia.

5.2.2 Yhteistyöverkostojen muodostaminen – Kuopion Savilahden kaupungin osan rakentaminen ja SmaRa -hanke¹⁷⁴

Kuopion Savilahteen rakennetaan 2020-luvun aikana uusi 15 000–16 000 opiskelijan, 15 000–17 000 työpaikan ja 7 000–8 000 asukkaan kaupunginosa. Savilahdesta on tarkoitus rakentaa uudenlainen, viihtyisä ja vähähiilisyttä edistävä kaupunginosa. Alueen rakentamisen suunnittelussa keskeisessä asemassa ovat erilaiset uudet älykkäät ratkaisut. Koska Savilahden rakentamiseen liittyy paljon avoinna olevia kysymyksiä, ja esimerkiksi kehitteillä olevista tulevaisuuden älyratkaisuista tarvitaan jatkuvasti uutta tietoa markkinoilta, käynnistettiin osana Savilahden kaupungin osan suunnittelua Savilahden smarteimmat ratkaisut -selvityshanke (SmaRa). Hanke kestää kaksi ja puoli vuotta ja on osa Savilahti -projektia ja Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 – Suomen rakennerahasto-ohjelmaa. Hanke saa tukea Pohjois-Savon liiton kautta Euroopan aluekehitysrahastosta.

Tavoitteena on SmaRa -hankkeen aikana etsiä sellaiset vähähiilisyttä edistävät, innovatiiviset ja älykkäät ratkaisut, jotka on mahdollista toteuttaa Savilahden kaupunginosaa rakennettaessa. Näitä ratkaisuja etsitään yhteistyössä yritysten, alueen toimijoiden, kuten paikalliset oppilaitokset, ja kuopilaisten kanssa. Käytännössä tämä on toteutettu perustamalla yhteistyöverkostoja kahdeksan eri osa-alueen ympärille, jotka ovat: väestönsuojelu ja kalliitilat, elinkaari viisas infrastruktuuri, liikkuminen ja pysäköinti, vähähiilinen energia, ICT-alustat, muotoilu ja muu ihmisten hyvinvoinnin edistäminen, jätehuolto sekä asuminen ja toiminnan uudet muodot. Muodostettavista yhteistyöverkostoista ja vuoropuhelun aloittamisesta tiedotettiin HILMA - ja HankintaSampo -palveluiden kautta keväällä 2017. Tavoitteena oli alusta alkaen osallistaa keskusteluihin mahdollisimman paljon eri toimijoita, minkä vuoksi kaikille

¹⁷⁴ Tämän osion tiedot perustuvat tietoihin, jotka on saatu HILMAssa julkaistusta yhteistyöverkostojen perustamista koskevasta tietopyynnöstä sekä haastatteleamalla Kuopion kaupungin työntekijöitä, jotka työskentelevät Savilahden kaupunginosan rakentamisen suunnittelun parissa ja SmaRa -hankkeessa (haastattelu 27.6.2017, projektipäällikkö / SmaRa -hanke ja projektijohtaja, Kuopion kaupunki ja haastattelu 20.2.2018, projektipäällikkö / SmaRa -hanke, Kuopion kaupunki). Lisäksi tietoa on saatu haastattelujen toimittamista asiakirjoista.

halukkailla alueen kehittämisestä kiinnostuneille sekä ratkaisuja tarvitseville ja tarjoaville toimijoille annettiin mahdollisuus osallistua. Sidosryhmäyhteistyötä ja niin käyttäjien kuin ratkaisuja tarjoavien yritysten osallistamista pidettiin tärkeänä, jotta löydetään kaupunginosan rakentamisen kannalta olennainen tieto. Heti alussa mukaan ilmoittautui 68 toimijaa. Uusia osallistujia on kuitenkin otettu mukaan jatkuvasti.

Yhteistyöverkostojen toiminta ja markkinavuoropuhelut alkoivat keväällä 2017. Osallistujat jaettiin yhteistyöryhmiin heidän ilmoittamiensa kiinnostuksen kohteiden mukaisesti. Yhteistyöverkostojen muodostamisen jälkeen osallistujiin oltiin yhteydessä ensin yksittäin ja sitten työryhmissä. Kaikille osallistujille kerrottiin, että myöhemmin käytävät keskustelut eivät liity vielä mihinkään tiettyyn hankintaan vaan, että saatua tietoa tullaan mahdollisesti käyttämään tulevaisuudessa järjestettävien kilpailutusten yhteydessä. Yhteistyöverkostoja perustettaessa arvioitiin, että ensimmäiset rakennustoimenpiteet ja niihin kiinteästi liittyvät hankinnat tultaisiin mahdollisesti tekemään vuonna 2018.

Yhteistyöverkostojen perustamisen jälkeen vuoropuhelua on käyty järjestämällä seminaareja ja työpajoja sekä kahdenkeskisiä tapaamisia yritysten kanssa. Hankkeen aikana on järjestetty muun muassa seuraavat työpajat: Tulevaisuustyöpaja, Valoa tunneliin –design työpaja, ICT-älyratkaisuja koskeva työpaja ja Asumisen uudet muodot -seminaari ja työpajatilaisuus. Työpajoja järjestettäessä tavoitteena on ollut koota yhden teema-alueen, esimerkiksi kalliorakentaminen, ympärille mahdollisimman monipuolinen, eri aloja edustava asiantuntijajoukko. Pyrkimyksenä on ollut se, että kulloinkin käsillä olevaa asiaa voidaan lähestyä mahdollisimman monesta näkökulmasta. Esimerkiksi asumisen uudet muodot -seminaariin ja työpajaan osallistui muun muassa rakennusliikkeitä, arkkitehtitoimistoja, suunnittelu- ja konsultointialan yrityksiä, erilaisia yhdistyksiä ja järjestöjä, kuten opiskelijajärjestöt, rakennuttajia ja sijoittajia sekä kaupungin työntekijöitä ja päättäjiä.

Työpajoissa käydyt keskustelut ovat liittyneet muun muassa kaupungin suunnitelmiin ja niiden toteuttamismahdollisuuksiin. Osallistujille on annettu mahdollisuus kommentoida kaupungin suunnitelmia ja esittää omia ehdotuksiaan. Haastateltavat korostivat tällaisen monikanavaisen selvitystyön tärkeyttä erityisesti suunnitelmien toteutettavuuteen liittyvän arvioinnin näkökulmasta. Kahden keskiä tapaamisia on järjestetty silloin, kun on haluttu keskustella tarkemmin yritysten omista ideoista. Näissä tapaamisissa yritykset ovat voineet esitellä omia tuotteitaan ja ratkaisujaan. Edellä mainittujen tapaamisten lisäksi SmaRa -hankkeen aikana on teetetty konsulttitoimeksiantoina erilaisia kaupunginosan rakentamiseen liittyviä selvityksiä. Hankkeen ja Savilahden suunnittelun edetessä sekä hankintatarpeiden täsmennyessä toimittajia kartoitetaan aina tarvittaessa uudestaan. Myös HILMA:n ja tietopyyntöjen käyttö on mahdollista, mikäli se on hankintojen suuruuden tai jonkin muun syyn vuoksi taroituksenmukaista.

5.2.3 Hankintayksiköiden yhdessä järjestämät vuoropuhelut¹⁷⁵

Pääkaupunkiseudun kaupungit yhteistyössä HSY:n kanssa ovat järjestäneet yhteisen markkinavuoropuhelun kuljetuspalveluita ja työkoneita koskeviin hankintoihin liittyen. Yhteisen markkinavuoropuhelun taustalla vaikutti vuoropuheluun osallistuneiden hankintayksiköiden tavoite asettaa kaikille kaupungeille yhteinen ympäristökriteereitä koskeva minimitaso, jota noudatettaisiin kaikissa tulevilla kuljetuspalveluita ja työkoneita koskevissa hankinnoissa.

¹⁷⁵ Haastattelu 4.12.2017 ympäristöasiantuntija ja hankintapäällikkö, HSY.

Yhteisen vuoropuhelun järjestämistä motivoivat hankintayksiköiden yhtenevät hankintatarpeet ja intressit.

Markkinavuoropuhelu toteutettiin yrityksille suunnatun kyselyn muodossa. Yhteensä kysely lähetettiin yli 100 osallistujalle. Vuoropuhelun tavoitteena oli selvittää sitä, mille tasolle ympäristökriteerit tulisi asettaa kuljetuspalveluita ja työkoneita koskevissa hankinnoissa. Kyse-lyssä kartoitettiin muun muassa yritysten sen hetkistä tasoa, minkälaisia hintavaikutuksia ympäristökriteereihin suunnitteluilla muutoksilla on ja sitä, johtavatko kriteerien muutokset siihen, että jotkut toimijat putoavat pois tulevista kilpailuista. Ympäristökriteereitä koskeva minimitaso asetetaan kyselyn tulosten perusteella ja sen toivotaan rohkaisevan yrityksiä in-vestoimaan uusiin laitteisiin. Suunnitelmissa on tämän jälkeen pilotoida kriteerin käyttöä jos-sain tulevassa kilpailutuksessa ja näin testata miten toimittajat reagoivat siihen. Hankintayk-siköt tulevat edelleen tekemään varsinaiset hankinnat itse ja voivat näissä asettaa myös mi-nimitason ylittäviä kriteereitä.

5.2.4 Trello -alusta¹⁷⁶

Turun kaupunki otti 6Aika -strategiaan liittyvän ja syksyllä 2017 järjestetyn Euroopan alueke-hitysrahaston (EAKR) -hankehaun yhteydessä käyttöön sähköisen Trello -alustan. Ky-seessä on kaupallinen alusta, jonka tietyt ominaisuudet maksavat, mutta joka on muuten il-mainen.¹⁷⁷ Trello -alustan tarkoituksena oli toimia välineenä etsiä kumppaneita ja hankeide-oita kestävän kehityksen, hyvinvoinnin ja yrityspalvelukokonaisuuksien aihealueilta. Hanke-haku oli käynnissä 14.9–27.10. ja tänä aikana kenellä tahansa oli mahdollisuus jättää tee-maan liittyviä hankeideoita Trello -alustan kautta. Alustaa ei siten otettu käyttöön julkisen hankinnan valmisteluvaiheen yhteydessä. Vaikka Trelloa ei tässä yhteydessä suoraanaisesti käytetty julkisen hankinnan valmistelussa, tullaan hankkeisiin liittyviä hankintoja tekemään jossain vaiheessa. Haastateltava piti kuitenkin lähtökohtaisesti mahdollisena, että Trellon tyyppistä alustaa voitaisiin käyttää myös julkisen hankinnan valmisteluvaiheessa.

Trello -alustan kautta järjestettiin kaksi ideahakua, joista toinen koski ympäristövaikutusten arviointia fysiikkasimulaatioilla ja avoimella 3D kaupunkimallilla ja toinen kuntalaisaktiivisuu-den ja paikallistalouden edistämistä. Tavoitteena oli tällä tavoin avata kaupungin tavoitteita laajemmalle yleisölle ja kokeilla, toimiiko tämän kaltainen sähköinen alusta sähköpostia pa-remmin tiedottamisen ja ideoinnin välineenä. Alustan kokeilun taustalla oli pitkäaikainen ta-voite keksiä, miten kaupunki voisi avata tarpeitaan laajemmin ja miten voitaisiin antaa eri toi-mijoille mahdollisuus tarjota ideoita ja ratkaisuja näihin tarpeisiin. Ongelmaksi kuitenkin koi-tui se, että osallistajat eivät halunneet jättää hankeideoita avoimelle alustalle muiden nähtä-ville. Tästä syystä kommunikointi siirtyi alustalta perinteiseen sähköpostitse tapahtuvaan ideoiden vaihtoon ja keskusteluun. Vaikka osa toimijoista hyödynsi alustaa ja sinne myös jätettiin hankeideoita, se ei kuitenkaan toiminut odotetulla tavalla. Hankeideoiden jättämi-seen eivät osallistuneet yritykset.

5.3 Markkinavuoropuheluihin liittyvät pullonkaulat

Tehdyissä haastatteluissa nousi esiin markkinavuoropuhelun käymisen osalta erilaisia haas-teita ja kysymyksiä, jotka liittyvät sekä vuoropuhelujen käytännön järjestämiseen että val-misteluvaihetta koskevan lainsäädännön tulkintaan. Käytännön järjestämisen näkökulmasta

¹⁷⁶ Haastattelu 11.9.2017, kaupunkikoordinaattori / asiantuntija, Turun kaupunki ja haastattelu 8.2.2018, kaupunkikoordinaattori / asiantuntija, Turun kaupunki.

¹⁷⁷ Ks. tarkemmin 6Aika -strategiasta: <https://6aika.fi/6aika-avoimia-ja-alykkaita-palveluja/>.

se, että hankintoja ei ole totuttu tekemään ennakoiden ja valmistelun aloittaminen vasta lähellä hankintasopimuksen umpeutumista, saattaa johtaa siihen, että markkinavuoropuhelua ei keretä käymään siinä laajuudessa kuin olisi tarpeen.¹⁷⁸ Erityisesti innovatiivisiin hankintoihin tähtäävä valmistelu vie kuitenkin aikaa ja se tulee aloittaa alussa myös sen vuoksi, että yritykset ovat tarpeeksi ajoissa tietoisia hankintayksikön tarpeista ja pystyvät varautumaan ja tarvittaessa reagoimaan. Mikäli markkinavuoropuhelua käydään liian lähellä kilpailuttamista, ei mahdollisia innovatiivisia lähestymistapoja enää keretä huomioimaan tarjouskilpailussa. Pyrittäessä löytämään innovatiivisia ratkaisuja, markkinavuoropuheluissa tulisi käydä jo ennen kuin hankintaa koskevat kriteerit on lyöty lukkoon. Markkinavuoropuhelua voidaan käydä myös jo ennen, kun tiedetään tarkkaan mitä hankitaan. Käytännössä on tällöin käytetty myös termiä varhaisen vaiheen markkinavuoropuhelu.¹⁷⁹ Myös Euroopan komissio korostaa innovatiivisia julkisia hankintoja koskevassa ohjeessaan, että markkinavuoropuhelut tulee aloittaa niin ajoissa kuin mahdollista. Silloin, kun kyseessä ovat toistuvat hankinnat, markkinavuoropuhelua olisi mahdollista käydä jatkuvasti.¹⁸⁰

Markkinavuoropuhelujen käyminen vaatii ajan lisäksi resursseja ja näiden puute voi vaikuttaa siihen, millä tavoin markkinavuoropuhelua voidaan käydä. Esimerkiksi Savilahden kaupunginosan rakentamiseen liittyvässä SmaRa -hankkeessa ulkopuolinen rahoitus on edellytys sille, että valmistelu- ja suunnittelutyötä voidaan tehdä toteutuneessa laajuudessa. Rahoitus on muun muassa mahdollistanut kolmen henkilön palkkaamisen SmaRa -hankkeeseen.¹⁸¹ Ulkopuolista rahoitusta on hyödynnetty valmisteluvaiheen resursoinnissa yleisemminkin. Rahoittajatahoina ovat olleet muun muassa EU, Tekes, SITRA ja UUMA2 -ohjelma.¹⁸² Lisäksi markkinavuoropuhelujen käymiseen liittyvä osaamisen puute saattavat toimia esteenä tai hidasteena niihin ryhtymiselle. Esimerkiksi hackathonin järjestämistä koskevissa haastatteluissa korostettiin, että hankintayksiköillä tulee olla osaamista sekä itse hankinnasta että hackathonien järjestämisestä.¹⁸³

Innovatiiviseen hankintaan tähtäävän markkinavuoropuhelun keskeinen haaste on se, miten hankintayksikkö saa yritykset avaamaan sille ideoitaan ja ratkaisujaan. Erityisesti tämä korostuu silloin, jos vaarana on ideoiden ja ratkaisujen tai yrityksen muiden liikesalaisuuksien leviäminen muiden yritysten tietoon.¹⁸⁴

Aikaisemmassa tutkimuksessa samoin kuin tämän hankkeen aikana tehdyissä haastatteluissa on todettu markkinavuoropuhelun toteuttamistavan vaikuttavan siihen, minkälaista tietoa niiden kautta saadaan. Kommunikointia pidetään avoimempänä silloin, kun se tapahtuu kasvotusten ja keskusteluja käydään hankintayksikön ja tarjoajan kahdenkeskisissä tapauksissa. Sen sijaan kilpailijoiden läsnä ollessa keskustelu on varovaisempaa.¹⁸⁵ Toimijoiden haluttomuus avata omia ideoitaan ja ratkaisujaan kilpailijoiden läsnä ollessa saattaa näkyä siten, että markkinavuoropuhelun käyminen avoimella verkkoalustalla tai muuten avoimissa tilaisuuksissa ei välttämättä tuo hankintayksikölle sen kaipaamia tietoja.¹⁸⁶ Tämä voi

¹⁷⁸ Haastattelu 11.9.2017, kaupunkikoordinaattori / asiantuntija, Turun kaupunki.

¹⁷⁹ Haastattelu 20.9.2017, projektipäällikkö / 6Aika, Turun kaupunki ja erityisasiantuntija / avoimet innovaatioalustat, Turku Science Park.

¹⁸⁰ Euroopan komissio (2018), s. 32.

¹⁸¹ Haastattelu 27.6.2017, projektipäällikkö / SmaRa -hanke ja projektihoitaja, Kuopion kaupunki. Resurssien puute nousi esiin myös haastattelussa 28.6.2017, lakimies, Hansel Oy.

¹⁸² Valovirta et al. (2017), s. 27.

¹⁸³ Haastattelu 28.6.2017, lakimies, Hansel Oy. Tämä on tullut esiin myös aikaisemmassa tutkimuksessa, ks. Clermont – Fionda (2016), s. 94. Katso osaamisesta ja sen kehittämisen tärkeydestä myös Euroopan komissio (2018), s. 17–18.

¹⁸⁴ Haastattelu 28.6.2017, lakimies, Hansel Oy; haastattelu 23.5.2017, hankintapäällikkö, Tekes (nyk. Business Finland Oy); haastattelu 11.9.2017, kaupunkikoordinaattori / asiantuntija, Turun kaupunki.

¹⁸⁵ Haastattelu 27.6.2017, projektipäällikkö / SmaRa -hanke ja projektihoitaja, Kuopion kaupunki; haastattelu 4.12.2017 ympäristöasiantuntija ja hankintapäällikkö, HSY; haastattelu 23.5.2017, hankintapäällikkö, Tekes (nyk. Business Finland Oy). Ks. myös aikaisempi tutkimus Halonen – Sammalmaa 2017; Holma et al. 2016.

¹⁸⁶ Haastattelu 4.12.2017 ympäristöasiantuntija ja hankintapäällikkö, HSY.

kuitenkin vaihdella tapauskohtaisesti. Positiivisia kokemuksia on nimittäin saatu myös työpaikoissa tapahtuvista keskusteluista ja Espoon Sisäilma hackathonista.¹⁸⁷ Lisäksi Euroopan komission innovatiivisia julkisia hankintoja koskevassa ohjeessa mainitaan onnistuneena esimerkkinä Slovakialaisen hankintayksikön käymä markkinavuoropuhelu, joka toteutettiin siten, että hankintayksikkö perusti oman verkkosivuston toimittajien kanssa käytävää vuoropuhelua varten.¹⁸⁸ Yrityksen liikesalaisuuksista ei kuitenkaan lähtökohtaisesti keskustella kilpailijoiden läsnä ollessa.¹⁸⁹

Sen lisäksi, että markkinavuoropuhelun käyminen usean potentiaalisen tarjoajan läsnä ollessa ei välttämättä mahdollista avointa keskustelua, sitä on pidetty osittain ongelmallisena, koska se saattaa johtaa kielletyn yhteistyön syntymiseen tarjoajien välillä.¹⁹⁰ Kirjallista vuoropuhelua pidettiin hyvänä tapana erityisesti ajankäyttöön liittyvien syiden vuoksi.¹⁹¹ Toisaalta kirjallisen vuoropuhelun korostettiin toimivan parhaiten siinä vaiheessa, kun pystytään esittämään selkeitä kysymyksiä tai ratkaisuvaihtoehtoja, joihin yrityksiltä halutaan kommentteja.¹⁹² Koska erilaiset tavat käydä markkinavuoropuhelua voivat tuottaa erilaista tietoa, tehdyissä haastatteluissa korostettiin sitä, että valmisteluvaiheen aikana olisi hyvä tarpeen niin vaatiessa hyödyntää erilaisia vuoropuhelukäytäntöjä.¹⁹³

Valmisteluvaihetta koskevan lainsäädännön tulkinvaraisuus nosti esiin useita markkinavuoropuhelujen toteuttamiseen liittyviä kysymyksiä. Nämä kysymykset liittyivät siihen, millä tavoin markkinavuoropuhelua voidaan käydä, missä laajuudessa vuoropuhelua tulee käydä ja kuinka pitkälle meneviä keskusteluja potentiaalisten tarjoajien kanssa voidaan käydä hankintasääntelyä rikkomatta.¹⁹⁴ Erityisesti innovatiivisista tuotteista tai ratkaisusta puhuttaessa heräsi kysymys siitä, miten hankintayksikön tulee toimia jos markkinavuoropuhelun kautta, järjestettiin se siten hackathonin tai jotenkin muuten, löydetään innovatiivinen ratkaisu, joka nimenomaan haluttaisiin ostaa. Keskeisenä haasteena tällöin on tarjouskilpailun järjestäminen ja tarjouspyynnön muotoilu siten, että se ei ole syrjivä, eikä räätälöity jonkun yksittäisen ratkaisun ympärille.¹⁹⁵

5.4 Avoimuuden ja tasapuolisuuden varmistaminen

Hankinnan valmisteluvaihetta koskevan sääntelyn joustavuus ja rakentuminen lähtökohtaisesti periaatteiden varaan on tuonut mukanaan epävarmuutta siitä, miten valmisteluvaiheen aikaista vuoropuhelua voidaan käydä hankintasääntelyä rikkomatta. Jo ennen uuden hankintalain voimaan tuloa EU:n tuomioistuin totesi oikeuskäytännössään tarjoajan osallistumisen hankinnan valmisteluun voivan vaarantaa hankintamenettelyn avoimuuden tai tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun periaatteiden toteutumisen. Näin voi käydä esimerkiksi silloin, kun valmisteluun osallistunut tarjoaja on muita tarjoajia paremmassa asemassa tarjousta laatiessaan valmisteluvaiheen aikana saamiensa tietojen johdosta. Tämä on

¹⁸⁷ Haastattelu 27.6.2017, projektipääällikkö / SmaRa -hanke ja projektijohtaja, Kuopion kaupunki.

¹⁸⁸ Euroopan komission (2018), s. 31–32.

¹⁸⁹ Haastattelu 27.6.2017, projektipääällikkö / SmaRa -hanke ja projektijohtaja, Kuopion kaupunki; haastattelu 20.9.2017, projektipääällikkö / 6Aika, Turun kaupunki ja erityisasiantuntija / avoimet innovaatioalustat, Turku Science Park.

¹⁹⁰ Haastattelu 28.6.2017, lakimies, Hansel Oy; haastattelu 23.5.2017, hankintapääällikkö, Tekes (nyk. Business Finland Oy).

¹⁹¹ Haastattelu 4.12.2017 ympäristöasiantuntija ja hankintapääällikkö, HSY.

¹⁹² Haastattelu 28.6.2017, lakimies, Hansel Oy; haastattelu 27.6.2017, projektipääällikkö / SmaRa -hanke ja projektijohtaja, Kuopion kaupunki.

¹⁹³ Haastattelu 20.9.2017, projektipääällikkö / 6Aika, Turun kaupunki ja erityisasiantuntija / avoimet innovaatioalustat, Turku Science Park; haastattelu 28.6.2017, lakimies, Hansel Oy; haastattelu 27.6.2017, projektipääällikkö / SmaRa -hanke ja projektijohtaja, Kuopion kaupunki.

¹⁹⁴ Haastattelu 28.6.2017, lakimies, Hansel Oy; haastattelu 27.6.2017, projektipääällikkö / SmaRa -hanke ja projektijohtaja, Kuopion kaupunki.

¹⁹⁵ Haastattelu 4.12.2017 ympäristöasiantuntija ja hankintapääällikkö, HSY; haastattelu 28.6.2017, lakimies, Hansel Oy.

vastoin sitä tasapuolisen kohtelun periaatteesta kumpuavaa lähtökohtaa, että kaikilla tarjouksentekijöillä on oltava samat mahdollisuudet tarjoustensa ehtojen laatimisessa. Tarjoajan osallistuminen hankinnan valmisteluun voi myös johtaa eturistiriitaan, koska valmisteluun osallistuva taho voi vaikuttaa tarjoukskilpailun ehtoihin itselleen edulliseen suuntaan joko tarkoituksella tai ilman. Tällainen tilanne on EU:n tuomioistuimen mukaan omiaan vääristämään kilpailua tarjouksentekijöiden välillä.¹⁹⁶

Oikeuskirjallisuudessa on lisäksi katsottu, että valmisteluun osallistunut tarjoaja voi olla muita tarjoajia paremmassa asemassa myös siitä syystä, että se on saanut enemmän aikaa valmistautua tarjoukskilpailuun. Riskinä on myös pidetty sitä, että tarjoajan ja hankintayksikön välille muodostuu valmistelun aikana jonkinlainen sitoumus tai ymmärrys siitä, että kyseinen tarjoaja voittaa tarjoukskilpailun ja siitä, että tarjoukskilpailun ehdot laaditaan tietoisesti tai tiedostamatta siten, että ne suosivat valmisteluun osallistunutta tarjoajaa.¹⁹⁷

Uusi hankintasääntely sisältää kaksi hankintadirektiivin 2014/24/EU 41 artiklaan perustuvaa keinoa, joiden avulla hankintayksikkö voi vaikuttaa siihen, että yrityksen osallistuminen hankinnan valmisteluun ei johda kilpailun vääristymiseen. Ensinnäkin hankintayksikön tulee asettaa riittävä määräaika tarjousten jättämiselle. Tämän tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla ehdokkailla ja tarjoajilla on tasapuolisesti mahdollisuus valmistella osallistumishakemuksensa tai tarjouksensa samojen tietojen pohjalta. Toiseksi hankintayksikön tulee toimittaa myös muille ehdokkaille ja tarjoajille sellainen tieto, jonka valmisteluun osallistunut yritys on saanut hankinnan valmistelussa. Muille ehdokkaille ja tarjoajille tulee toimittaa myös sellainen tieto, joka on valmisteluun osallistumisen tulosta tai joka on saatu valmisteluun osallistuneelta yritykseltä. Hankintayksiköiden tulee siten tiedottaa käydyistä vuoropuheluista. Tämän tavoitteena on saattaa muut ehdokkaat ja tarjoajat tiedollisesti samalle tasolle kuin hankinnan valmisteluun osallistunut yritys.¹⁹⁸

Oikeuskirjallisuudessa ja valmisteluvaiheen vuoropuhelua koskevissa ohjeistuksissa on ehdotettu, että hankintayksikkö voisi esimerkiksi julkaista jaetut tiedot tiivistelmän tai muunlaisen kirjallisen asiakirjan muodossa hankintayksikön nettisivuilla.¹⁹⁹ Yhtenä vaihtoehtona on myös mainittu informaatiotilaisuuden järjestäminen kaikille potentiaalisille tarjoajille.²⁰⁰ Euroopan komission innovatiivisia julkisia hankintoja koskevassa ohjeessa suositellaan jakamaan markkinavuoropuheluja koskevaa tietoa ja johtopäätöksiä sähköisten ilmoituskanavien kautta EU:n laajuisesti tai kansallisesti.²⁰¹

Markkinavuoropuhelujen aikana vaihdetun tiedon jakaminen edellyttää vuoropuhelujen dokumentointia. Hankintayksiköiden olisikin suositeltavaa laatia suunnitelma dokumentoinnista ja tiedon jakamisesta jo ennen vuoropuhelujen käynnistymistä. Dokumentointi voidaan tehdä esimerkiksi kirjallisesti.²⁰² Hankintayksiköt ovat myös videokuvanneet tai tallentaneet käytyjä markkinavuoropuheluja. Edellä sanotusta seuraa luonnollisesti myös se, että hankintayksiköiden tulee antaa samat tiedot tulevasta hankinnasta kaikille

¹⁹⁶ C-21/03 ja C-34/03 *Fabricom SA v. Belgian valtio*, kohdat 28–30.

¹⁹⁷ Treumer (2007), s. 100, 109.

¹⁹⁸ HE 108/2016 vp., s. 164.

¹⁹⁹ Ks. esim. Treumer (2007), s. 107; Pantilimon – Jobse (2016), s. 186; Procurement policy note 04712: procurement supporting growth, supporting material for departments; Upphandlingsmyndigheten: Tidig Dialog.

²⁰⁰ Treumer (2007), s. 107.

²⁰¹ Euroopan komissio (2018), s. 32.

²⁰² Pantilimon – Jobse (2016), s. 186; Upphandlingsmyndigheten: Tidig Dialog; Halonen – Sammalmaa (2017).

markkinavuoropuheluihin osallistuville yrityksille ²⁰³. Dokumentoinnissa ja tiedon jakamisessa tulee kuitenkin varmistaa, että yrityksen liikesalaisuuksia ei paljasteta muille tarjoajille.²⁰⁴

Edellä mainittujen keinojen lisäksi hankintalaissa ei anneta tarkempia ohjeita vuoropuhelujen toteuttamisesta. Hankintayksiköillä on lähtökohtaisesti vapaus valita, miten markkinavuoropuhelu käytännössä toteutetaan, kunhan tasapuolisen kohtelun ja avoimuuden periaatteita noudatetaan eikä kilpailu vääristy. Se, mitä nämä periaatteet käytännössä hankintayksiköiltä edellyttävät markkinavuoropuheluita käytäessä, on kuitenkin tulkinnanvaraista ja moni markkinavuoropuheluihin käymiseen liittyvä kysymys jää vaille selkeää vastausta. Sekä oikeuskirjallisuudessa että käytännön hankintatoiminnassa on pidetty epäselvänä muun muassa sitä, rajoittavatko yleiset oikeusperiaatteet sitä, millä menettelyllä vuoropuhelua voidaan käydä, kuinka monen tarjoajan kanssa vuoropuhelua tulee käydä, kuinka pitkälle meneviä keskustelua tarjoajien kanssa voidaan käydä ja miten vuoropuhelujen kautta saatavia tietoja voidaan hyödyntää tarjouspyyntöä laadittaessa.²⁰⁵

Julkisissa hankinnoissa tasapuolisen kohtelun periaatteen tavoitteena on varmistaa, että kaikilla tarjoajilla on samat mahdollisuudet tarjoustensa ehtojen laatimisessa. Kohtelemalla kaikkia tarjoajia tasapuolisesti pyritään edistämään julkiseen hankintaan osallistuvien yritysten välistä tervettä ja toimivaa kilpailua. Syrjinnän kiellon periaate puolestaan on tasapuolisen kohtelun periaatteen erityinen ilmentymä ja koskee kieltoa syrjiä ketään kansalaisuuden perusteella.²⁰⁶ Tasapuolisen kohtelun periaate edellyttää sitä, että samanlaisia tilanteita kohdellaan samalla tavalla ja, että erilaisia tilanteita ei kohdella samalla tavalla. EU:n tuomioistuimien on tuomiossaan C-21/03 ja C-34/03 *Fabricom* todennut, että hankinnan valmisteluun osallistunut tarjoaja ei välttämättä ole tarjoustaan laatimistaan samassa tilanteessa kuin sellainen tarjoaja, joka ei ole osallistunut valmisteluun saamansa potentiaalisen kilpailuedun tai eturistiriidan vuoksi.²⁰⁷ Avoimuusvelvollisuus on EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu juontuvan tasapuolisen kohtelun periaatteesta ja sen tehtävänä on varmistaa, että tasapuolisen kohtelun periaatetta noudatetaan. Avoimuusvelvollisuus edellyttää muun muassa sitä, että hankinnoista ilmoitetaan asianmukaisessa laajuudessa, minkä ansiosta sopimuksen tekeminen avautuu kilpailulle ja niitä koskevien tekomenettelyjen puolueettomuutta voidaan valvoa.²⁰⁸

Tasapuolisen kohtelun takaamiseksi hankintayksiköitä suositellaan yleisesti käymään markkinavuoropuhelua mahdollisimman monen tarjoajan kanssa.²⁰⁹ Mikä sitten yksittäistapauksessa tarkoittaa mahdollisimman monta, on avoin tulkinnalle. Englannissa on esimerkiksi suositeltu, että hankintayksiköt ovat yhteydessä niin moneen potentiaaliseen tarjoajaan kuin on pidettävä markkinoiden kokoon nähden kohtuullisena. Tämän tarkoituksena on varmistaa, että prosessi ei rasitu kohtuuttomasti siitä, että vuoropuhelua käydään jokaisen ajateltavissa olevan potentiaalisen tarjoajan kanssa.²¹⁰

Hankintalaissa ei säädetä siitä, missä tai miten markkinavuoropuhelusta tulee tiedottaa. Hankintalain esitöissä mainitaan, että hankintayksikkö voi käyttää HILMAa tähän

²⁰³ Guidance. Talking to suppliers before you buy Digital Marketplace services; Procurement policy note 04712: procurement supporting growth, supporting material for departments.

²⁰⁴ Guidance. Talking to suppliers before you buy Digital Marketplace services; Procurement policy note 04712: procurement supporting growth, supporting material for departments.

²⁰⁵ Arrowsmith (2014), s. 650–654; Halonen–Sammalmaa (2017).

²⁰⁶ C-458/03 *Parking Brixen*, kohta 48.

²⁰⁷ C-21/03 ja C-34/03 *Fabricom*, kohdat 27–30.

²⁰⁸ C-324/98 *Telaustria*, kohdat 61–62.

²⁰⁹ Valtion hankintakäsikirja 2017, s. 136–137. Näin on suositellut myös Ruotsissa kansallinen hankintaviranomainen. Ks. *Upphandlingsmyndigheten: Marknadsanalys*.

²¹⁰ Procurement policy note 04712: procurement supporting growth, supporting material for departments.

tarkoitukseen ja kansallisesti usein suositellaan ilmoituksen julkaisemista HILMAssa käyttämällä ennakkoilmoituslomaketta.²¹¹ Myös Euroopan komissio suosittelee ilmoittamaan tulevasta markkinavuoropuheluista sähköisten ilmoituskanavien kautta joko EU:n laajuisesti tai kansallisesti.²¹² Lisäksi hankintayksiköt voivat tiedottaa markkinavuoropuheluista käyttämällä muita kanavia kuten omia nettisivujaan.²¹³ Tiedottamisessa voi hyödyntää myös yrittäjäjärjestöjä.²¹⁴

Yleisesti ottaen suositellaan hankintayksiköitä tekemään markkinavuoropuheluihin osallistuville tarjoajille selväksi, että kyseessä ei ole tarjouspyyntö vaan hankinnan valmisteluvaiheeseen sisältyvää vuoropuhelua ja, että itse hankinta kilpailutetaan.²¹⁵ Hankintayksiköiden kannattaa kiinnittää tähän huomiota, koska myös tämän hankkeen aikana tehdyissä haastatteluista kävi ilmi, että kaikki yritykset eivät välttämättä vielä tiedä, mistä markkinavuoropuheluissa on kyse.²¹⁶ Ruotsissa kansallinen hankintaviranomainen on myös ohjeistanut hankintayksiköitä käymään vuoropuhelua mahdollisimman avoimesti ja ilmoittamaan miksi vuoropuhelua käydään ja minkälaisia tuloksia siltä odotetaan sekä laatimaan selkeän agendan ennen vuoropuhelujen aloittamista.²¹⁷

Markkinavuoropuhelut eivät saa johtaa siihen, että valmisteluun osallistunutta tarjoajaa suositetaan muiden tarjoajien kustannuksella.²¹⁸ Hallituksen esityksen mukaan mikäli hankintayksikkö käyttää potentiaalisia tarjoajia apuna hankinnan valmistelussa sen tulee varmistaa, että nämä eivät pääse liikaa vaikuttamaan siihen, miten hankinnan kohde kuvataan tarjouspyynnössä tai miten se suunnitellaan toteutettavan.²¹⁹ Valtion hankintakäsikirjassa on todettu, että tarvittaessa tarjouspyynnössä asetettuja vaatimuksia tulisi muuttaa niin, että mahdollisimman moni tarjoaja pystyy ne täyttämään.²²⁰ Englannissa hankintayksiköitä on myös ohjeistettu kiinnittämään huomioita siihen, että markkinavuoropuhelua käytäessä ei aseteta mitään tiettyä tarjoajaryhmää, kuten pk-yritykset, epäsuotuisan asemaan.²²¹

Oikeuskäytännön ja hankintalain esitöiden mukaan kilpailun vääristyminen sekä tasapuolisen kohtelun ja avoimuuden periaatteiden vaarantuminen tulee arvioida tapauskohtaisesta ja kunkin tapauksen erityispiirteet huomioon ottaen. Hankintalain 81 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan hankintayksikkö voi siinä tapauksessa, että jonkun tarjoajan osallistuminen hankinnan valmisteluun on vääristänyt kilpailua eikä vääristymää voida poistaa muilla vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä, sulkea tämän tarjoajan tarjouskilpailun ulkopuolelle. Tarjoajalle on annettava mahdollisuus osoittaa, ettei sen osallistuminen hankinnan valmisteluun ole johtanut tasapuolisen ja syrjimättömän hankintamenettelyn vaarantumiseen ennen pois-sulkemista. Lisäksi hankintalain 81 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan tarjouskilpailun ulkopuolelle voidaan sulkea myös ehdokas tai tarjoaja, jonka eturistiriitaa ei voida muille toimenpiteillä poistaa. Hallituksen esityksessä korostetaan, että harkittaessa tarjoajan poissulkemista valmisteluun osallistumisen johdosta tulee kiinnittää huomiota

²¹¹ HE 108/2016 vp., s. 164.

²¹² Euroopan komissio (2018), s. 32.

²¹³ Ks. esim. Panttilimon - Jobse (2016), s. 186.

²¹⁴ Haastattelu 20.9.2017, projektipäällikkö / 6Aika, Turun kaupunki ja erityisasiantuntija / avoimet innovaatioalustat, Turku Science Park.

²¹⁵ Valtion hankintakäsikirja 2017, s. 136; Procurement policy note 04712: procurement supporting growth, supporting material for departments.

²¹⁶ Haastattelu 27.6.2017, projektipäällikkö / SmaRa -hanke ja projektihohtaja, Kuopion kaupunki.

²¹⁷ Upphandlingsmyndigheten: Tidig Dialog.

²¹⁸ Euroopan komissio (2018), s. 32; Panttilimon - Jobse (2016), s. 184; Guidance. Talking to suppliers before you buy Digital Marketplace services; Upphandlingsmyndigheten: Tidig Dialog.

²¹⁹ HE 108/2016 vp., s. 163.

²²⁰ Valtion hankintakäsikirja 2017, s. 136.

²²¹ Procurement policy note 04712: procurement supporting growth, supporting material for departments.

suhteellisuusperiaatteeseen ja siihen, että periaatteiden tulkinta ei johda siihen, että hankintojen laadun kannalta tärkeitä markkinavuoropuheluja ei voida käydä.²²²

5.5 Yhteenveto

Innovatiivisten hankintojen näkökulmasta markkinavuoropuhelu on erittäin tärkeä. Sen avulla hankintayksikkö voi selvittää, onko markkinoilla jo valmiina sen tarpeita vastaavia (innovatiivisia) tuotteita ja ratkaisuja vai tarvitaanko kehitystyötä. Innovatiivisten hankintojen näkökulmasta keskeinen haaste on saada yritykset avaamaan omia ideoitaan ja ratkaisujaan hankintayksikölle.

Koska markkinavuoropuhelujen toteuttamistavasta ei ole säännelty hankintalaissa, hankintayksiköt voivat lähtökohtaisesti toteuttaa sen haluamallaan tavalla. Yhtenä mahdollisena vaihtoehtona on käydä vuoropuhelua järjestämällä hackathon, joka mahdollistaa lyhyessä ajassa usean uuden idean ja ratkaisuvaihtoehdon kartoittamisen. Vuoropuhelujen käyminen kokoamalla tietyn teema-alueen ympärille toimijoita eri aloilta keskustelemaan ratkaisuvaihtoehtoista puolestaan mahdollistaa useiden eri näkökulmien huomioimisen. Vuoropuhelua ei kannatakaan rajoittaa pelkästään yrityksiin, sillä myös muiden sidosryhmien, kuten loppukäyttäjien osallistuminen ja näkemykset edistävät hankinnan onnistumista. Markkinavuoropuhelua voidaan lähtökohtaisesti käydä sekä kahden keskisissä tapaamisissa että tilaisuuksissa, jossa on kilpailijoita läsnä. Jälkimmäisissä tilaisuuksissa vaarana on kuitenkin se, että yritykset eivät kerro ratkaisuistaan ja ideoistaan avoimesti. Hankintayksiköiden tulee dokumentoida käymänsä vuoropuhelut ja erityisesti tähän tulee kiinnittää huomiota silloin, kun vuoropuhelua käydään kahden keskisissä tapaamisissa. Hankintayksiköiden kannattaa tilanteesta riippuen harkita vuoropuhelun käymistä erilaisia vuoropuhelukäytäntöjä, kuten kyselyjä, työpajoja ja kahdenkeskisiä tapaamisia, hyödyntämällä.

Innovatiivisiin hankintoihin tähtäävä hankintojen valmistelu ja markkinavuoropuhelun toteuttaminen vaativat hankintayksiköltä aikaa ja resursseja, mistä syystä valmistelu on aloitettava hyvissä ajoin. Hankintayksikön kannattaa myös varmistaa, että sillä on tarvittava osaaminen markkinavuoropuhelun käymiseen, ja tarpeen vaatiessa harkita ulkopuolisen avun käyttämistä. Silloin, kun usealla hankintayksiköllä on yhtenevät intressit, ne voivat käydä markkinavuoropuhelua myös yhdessä.

Valmisteluvaihetta koskevan sääntelyn joustavuus ja tulkinnanvaraisuus ovat nostaneet esiin kysymyksiä, jotka liittyvät markkinavuoropuhelun toteuttamiseen hankintasääntelyn mukaisesti. Epäselvänä on pidetty muun muassa sitä, millä tavoin markkinavuoropuhelua voidaan käydä, kuinka monen kanssa markkinavuoropuheluja pitää käydä, kuinka pitkälle meneviä keskusteluja potentiaalisten tarjoajien kanssa voidaan käydä, ja miten markkinavuoropuhelujen kautta saatavaa tietoa voidaan hyödyntää tulevassa tarjouskilpailussa. Jälkimmäinen on erityisen merkityksellinen silloin, kun hankintayksikkö markkinavuoropuhelun kautta löytää sen tarpeita vastaavan innovatiivisen ratkaisun. Haasteena on tällöin tarjouskilpailun järjestäminen ja tarjouspyynnön muotoilu siten, että se ei ole syrjivä eikä räätälöity jonkun yksittäisen ratkaisun ympärille.

Hankintalain valmisteluvaihetta koskevan sääntelyn rakentuminen periaatteiden varaan jättää monet markkinavuoropuhelujen toteuttamista koskevat kysymykset vielä toistaiseksi avoimeksi. Hankintalaki sisältää vuoropuhelujen toteuttamisen osalta vain muutamia ohjeita. Tämän lisäksi hankintayksiköt voivat markkinavuoropuheluja suunnitellessaan turvautua eri

²²² HE 108/2016 vp., s. 183, 186–187.

organisaatioiden antamiin ohjeistuksiin. Markkinavuoropuhelut eivät saa johtaa kilpailun vääristymiseen eivätkä tasapuolisen kohtelun tai avoimuuden periaatteiden rikkomiseen. Tämän estämiseksi hankintayksikön on asetettava riittävän pitkä määräaika tarjousten jättämiselle sekä jaettava myös muille kuin markkinavuoropuheluun osallistuneille tarjoajille vuoropuheluissa jaettu tieto. Hankintayksiköiden kannattaa dokumentoida käydyt vuoropuhelut esimerkiksi kirjallisesti. Dokumentaatiota koskeva suunnitelma tulisi laatia etukäteen, minkä lisäksi tulee huolehtia, että yritysten liikesalaisuuksia ei levitetä. Markkinavuoropuhelua olisi suositeltavaa käydä mahdollisimman monen tarjoajan kanssa. Tämä on suositeltavaa sekä tasapuolisen kohtelun periaatteen näkökulmasta että hankintayksikön oman tiedontarpeen näkökulmasta. Markkinavuoropuhelu ei saa johtaa siihen, että yhtä tarjoajaa suositaan muiden kustannuksella ja mikäli muuta keinoa ei ole estää kilpailun vääristymistä tai tasapuolisen hankintamenettelyn vaarantumista, hankintayksikkö voi sulkea tarjoajan tarjouskilpailun ulkopuolelle.

6. INNOVAATIOKUMPPANUUDEN PULLONKAULAT JA KÄYTTÖKELPOISUUS INNOVAATIOIHIN TÄHTÄÄVISSÄ HANKINNOISSA

6.1 Tutkimuksen taustaa

Uusien hankintadirektiivien 2014/24/EU (klassinen hankintadirektiivi), 2014/25/EU (erityisalojen hankintadirektiivi) ja 2014/23/EU (käyttöoikeussopimusdirektiivi) yhtenä päätavoitteena on lisätä innovaatioiden syntymistä julkisen sektorin käyttöön.²²³ Uudenlaisten toimintatapojen omaksuminen vaatii kuitenkin uudenlaista ajattelua hankintatoimessa ja vankkaa hankintaosaamista. Hankinnalle asetettuihin tavoitteisiin pääsemiseksi kunnalla täytyy olla halua, näkemystä ja riskinsietokykyä toimia toisin kuin on ”aina ennen toimittu”.²²⁴

Euroopan komissio erottelee innovatiivisen hankinnan (Public Procurement of Innovative solutions, PPI) ja esikaupallisen hankinnan (Pre-Commercial Procurement, PCP), joista ensiksi mainitulla tarkoitetaan ratkaisuja, jotka ovat tai melkein ovat markkinoilla ja joihin ei sisälly tutkimus- ja kehittämistoimintaa (T&K). Tällaisia voivat olla esimerkiksi tuotteet tai palvelut, jotka ovat lähes valmiita tuotantoon, mutta niitä ei vielä ole testattu kaupallisesti tai joita ei ole käytössä julkisen sektorin ympäristössä. Esikaupallisessa hankinnassa on sen sijaan kysymys uudesta tuotteesta tai palvelusta, joka edellyttää tutkimus- ja kehitystyötä ennen kuin se voidaan saattaa markkinoille.²²⁵

Julkisista hankinnoista annetun lain (1397/2017) (jäljempänä ”hankintalaki”) 9 §:n 1 momentin 13-kohdan mukaan lakia ei sovelleta tutkimus- ja kehityshankkeisiin, paitsi jos niistä saatava hyöty koituu yksinomaan hankintayksikölle sen toiminnassa käytettäväksi ja hankintayksikkö korvaa suoritetun palvelun kokonaan. Esikaupallinen hankinta ja hankintalain 9 §:ssä säädetty tutkimus- ja kehityshanketta koskeva soveltamisalapoikkeus koskevat kuitenkin ainoastaan palvelun kehitysvaihetta: kun palvelu on valmis markkinoille, se kilpailee siellä muiden ratkaisujen kanssa ja hankintayksikön on kilpailutettava kaupallistettu lopputuote.²²⁶ Tämä on myös merkittävin esikaupallisen hankinnan puute. Hankintayksikkö ei voi hankkia kehitystyön lopputulosta ilman, että ratkaisusta järjestetään uusi tarjouskilpailu, joka altistaa idean paljastumisen myös muille toimijoille.

Yksi vuoden 2014 hankintadirektiivi uudistuksen päätavoitteista oli selkeyttää ja edesauttaa innovatiivisten lopputulosten hankintaa. Komission mukaan julkisilla hankkijoilla olisi oltava mahdollisuudet ostaa innovatiivisia tuotteita ja palveluja edistään siten kasvua sekä julkisten palvelujen tehokkuutta ja laatua. Tähän pyritään erityisesti uuden hankintamenettelyn, innovaatiokumppanuuden avulla. Kyseessä on erityismenettely uusien ja innovatiivisten tuotteiden, rakennusurakoiden ja palvelujen kehittämistä ja myöhempää hankintaa varten.²²⁷

²²³ Ks. hankintadirektiivi 2014/24 johdanto (47–49).

²²⁴ Lundström (2011) s. 197–198.

²²⁵ Euroopan komissio (2007) s. 2–3.

²²⁶ Komissio korostaa suuntaviivoissaan, että esikaupallisen hankinnan kohteena on ainoastaan tutkimus- ja kehitystyö. Tähän kuitenkin voi sisältyä ensimmäisen tuotteen tai ratkaisun kehittäminen ja testaaminen esimerkiksi hankintayksikön toimintaympäristössä, jotta ratkaisun laatu tai toimivuus voidaan varmistaa (ks. Euroopan komissio (2007) s. 2–3).

²²⁷ Euroopan komissio 2011, s. 11.

Tähän mennessä innovaatioita on kehitetty esikaupallisen hankinnan keinoin tai tekemällä pienempiä pilotteja ja kokeiluja erilaisten haaste- ja ideakilpailujen kautta. Toisaalta innovaatioita voidaan hankkia myös muita hankintamenettelyjä hyödyntäen.²²⁸ Lundström esittää väitöskirjassaan, että olemassa olevia, neuvottelut sallivia menettelyjä voitaisiin hyödyntää jo nyt innovatiivisten ratkaisujen aikaansaamiseksi.²²⁹ Hankintayksiköt voisivat yhdistää uuden ratkaisun kehityksen ja hankinnan ja kilpailuttaa tämän yhdistelmäsovimuksen esimerkiksi kilpailullisen neuvottelumenettelyn keinoin.²³⁰ Esimerkiksi menettelysäännöiltään joustavaa kilpailullista neuvottelumenettelyä on ehdotettu tähän tarkoitukseen. Kilpailullista neuvottelumenettelyä koskeva hankintadirektiivin 2014/24/EU 30 (5) artikla ja hankintalain 37 §:n 5 momentti tosin edellyttävät, että hankintamenettelyä eli neuvotteluja on jatkettava, kunnes hankintayksikkö saa kartoitettua ratkaisumallit, joilla kyetään täyttämään sen määrittelemät tarpeet. Jos ratkaisumalli on vasta idean tasolla, saattaa kilpailullinen neuvottelumenettely kestää jopa koko tuotekehittelyvaiheen aina kaupallistamiseen asti. Kuten Telles ja Andrecka toteavat, olisi tällaisessa tilanteessa hyvin vaikeaa motivoida yrityksiä kehitystyöhön, kun ratkaisu voittajasta tehtäisiin vasta kehitystyön päätyttyä.²³¹

Innovaatiokumppanuusmenettelyn tarkoituksena on mahdollistaa julkisten hankintojen entistä tehokkaampi käyttö innovoinnin edistämiseksi. Esikaupallisia, tutkimus- ja kehittämispalveluhankkeita on voitu toteuttaa jo aiempien hankintadirektiivien nojalla, mutta tällöin hankinta on kohdistunut vain kehittämisvaiheeseen ja kaupallistettu lopputuote on pitänyt kilpailuttaa erikseen. Hankintayksiköt eivät ole päässeet hyödyntämään T&K-hankkeen lopputuloksia ja lopputuotetta koskevan kilpailutuksen on voinut voittaa muu toimija kuin kehityskumppani. Yritysten kannalta innovaatiohalukkuutta on heikentänyt epävarmuus lopputulosten hyödynnettävyydestä ja riski siitä, että hankkeessa kehitetyt innovaatiot valuvat tarjouspyynnön mukana muiden markkinatoimijoiden toteutettaviksi.

Innovaatiokumppanuusmenettely on uusi menettely eikä sen käytännön soveltamisesta ole vielä runsaasti kokemusta. Vuonna 2017 Business Finlandin (ent. Tekes) julkaisemassa innovaatiokumppanuuskäsikirjassa on kuitenkin tunnistettu jo eräitä potentiaalisia käytännön vaikeuksia liittyen muun muassa hankintayksikön tarpeen kuvaamiseen, menettelyn käyttöedellytyksiin, asetettaviin soveltuvuusvaatimuksiin, innovaatiokumppaneiden määrään ja niiden karsimiseen käytettäviin kriteereihin, innovaatiopanoksen korvaamiseen ja sopimuksen kannustavuuden varmistamiseen.²³²

Selvityksen tavoitteena on kartoittaa innovaatiokumppanuuden pullonkauloja ja innovaatiomotivaatioon vaikuttavia tekijöitä sekä esittää arvio innovaatiokumppanuuden käyttökel- poisuudesta innovaatioon tähtäävissä hankinnoissa.

6.2 Innovaatiokumppanuushankkeet

HILMA:ssa (www.hankintailmoitukset.fi) ilmoitettujen hankintailmoitusten perusteella kaiken kaikkiaan 11 innovaatiokumppanuushanketta on käynnistynyt Suomessa vuoden 2017 aikana. Innovaatiokumppanuutta ja erityisesti innovaatiokumppanuushankkeissa esiin nousseita pullonkauloja on kartoitettu kirjallisuuskatsauksen ja laadullisen haastattelututkimuksen muodossa. Hankkeessa on kontaktoitu ja seurattu kaikkia vuoden 2017 aikana

²²⁸ Ks. aiheesta erityisesti Halonen (2016) s. 32–53.

²²⁹ Lundström (2011) s. 197–198.

²³⁰ Uuden hankintadirektiivin 2014/24/EU johdannon (42) mukaan kilpailullinen neuvottelumenettely soveltuu erityisesti innovatiivisten hankkeiden toteutukseen.

²³¹ Andrecka (2015) s. 54 ja Telles (2012) s. 231.

²³² Ks. Aho (2017) s. 5–6.

käynnistyneitä (uuden hankintalain voimaantulon jälkeen käynnistyneitä) innovaatiokumppanuushankintoja. Näistä on kerätty tietoa haastattelemalla edellä mainittujen innovaatiokumppanuuksien kilpailutuksesta vastanneita henkilöitä (haastatteluita yhteensä 12). Haastatellut henkilöt ovat kunkin innovaatiokumppanuushankkeen projektipäälliköitä – useimmat julkisten hankintojen asiantuntijoita tai projektiryhmään kuuluneita juristeja.²³³

Vuoden 2017 aikana käynnistyivät ja hankintailmoitus julkaistiin HILMA:ssa seuraavista innovaatiokumppanuushankkeista:

1. Tampereen kaupunki: tuhkasta stabilointiaineeksi
2. Verohallinto: tekstinlouhintaratkaisu
3. Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä (PPSHKY): väliaikaiset leikkaussalit
4. Helsingin keskustakirjasto: robotiikka ja keinoälyratkaisut
5. Helsingin Olympiastadion: stadionin istuinurakka
6. Jyväskylän kaupunki: Hippoksen alueen kehittäminen, käyttöoikeussopimus
7. Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisen kaupungit: pääkaupunkiseudun oppimisen arviointihanke perusopetukseen
8. Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisen kaupungit: pääkaupunkiseudun oppimisen arviointihanke lukio-opetukseen
9. Pälkäneen kunta: Roholan uusi asuinalue
10. Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymä: metsäteollisuuden oppimisympäristöhanke
11. Helsingin kaupungin elinkeinopalvelut: Helsinki West Harbor and Tallinn Old City Harbor outbound traffic innovation partnership, service procurement

Seuraavassa lyhyt kuvaus kustakin tarkastellusta innovaatiokumppanuushankkeesta:

Tampereen kaupunki: Tuhkan jalostus massastabiloinnin sideaineeksi, Hiedanranta, Tampere²³⁴

Tampereen kaupunki käynnisti tammikuussa 2017 hankintamenettelyn innovaatiokumppanin löytämiseksi. Kumppanin tehtävänä on tehdä kehitystyötä sideaineen valmistuslaitteiston suunnittelussa ja testaamisessa sekä koeajoja parhaiden sideaineseosten löytämiseksi. Sideaineseoksella stabiloidaan 0-kuitua Näsijärven pohjaan tai ruoppauksen läjitysalueelle. Kumppani rakentaa sideaineen valmistusta varten aseman, joka sijaitsee Hiedanrannassa tai alueen läheisyydessä. Kumppani myös huolehtii tuhkan laadukkaasta varastoinnista ja valmistaa sideaineen. Hanke jakautuu pilottiin (2019) (innovaatioiden kehitysvaihe alle 100 000 EUR) ja varsinaiseen tuotantovaiheeseen (v. 2020–2025 alle 5 MEUR).

²³³ Ks. haastateltujen henkilöiden luettelo lähdeluettelosta.

²³⁴ Tiedot hankkeesta perustuvat Tampereen kaupungin hankkeen osallistumishakemus- ja tarjouspyyntöasiakirjoihin ja innovaatiokumppanin valintapäätökseen. Lisäksi tietoa hankkeesta on saatu projektipäällikön antamista vastauksista.

Tavoitteena on kehittää tuhkanjalostusmenetelmät, joilla O-kuidun stabilointiin tarvittava sideaine valmistetaan ympäristön ja talouden kannalta mahdollisimman kestävästi sekä teknisesti hyvän lopputuloksen mukaisesti. Tavoitteena on myös kehittää uutta liiketoimintaa teollisuudessa syntyvän tuhkan hyötykäyttämiseksi. Hankkeessa kehitettävän innovaation eli tuhkapohjaisen sideaineen odotetaan vastaavan ja korvaavan sideainekäytössä vastaavien kaupallisten sementti-, kalkki- ja kuonapohjaisten sideaineiden käyttöä ja muodostuvan hinnaltaan nykyisiä kaupallisia tuotteita selkeästi edullisemmaksi. Innovaatiokumppani on valittu syyskuussa 2017 ja kumppanuussopimus odotetaan tehtäväksi ja pilottia käynnistäväksi vuoden 2019 alussa.

Hankkeen tavoitteena on tuottaa säästöjä maa-aineksen stabilointikustannuksissa mutta myös ympäristöhyötyjä. Markkinatilannetta kartoitettiin etukäteen ulkopuolisen konsultin toimesta, joka tutki aihetta myös laboratoriokokein. Kartoitusten perusteella kävi selväksi, että markkinoille olisi mahdollisesti kehitettävissä ratkaisuja, jos kysyntää on. Hankkeeseen jätti neljä yritystä osallistumishakemuksen, kolmelle toimitettiin kutsu neuvotteluihin, yksi jättäytyi pois neuvottelujen aikana ja kaksi yritystä jättivät lopulliset tarjoukset. Pilottivaiheeseen (kehitysvaiheeseen) edetään yhden kumppanin kanssa, koska jo pilotointi vaatii merkittäviä investointeja kumppanilta. Hankintayksikkö osallistuu pilottivaiheen kustannuksiin, mutta tarjouskilpailun ajalta tai pilottivaihetta edeltäviin kustannuksiin hankintayksikkö ei osallistu.

Kumppanin valinnassa käytettiin muun muassa seuraavia tekijöitä (osallistumishakemuskvaihe): hankinnan laajuuden ja vaativuuden mukaista teknistä asiantuntemusta ja varastointin ja jauhatuksen onnistunutta referenssiä tai muuta näyttöä, millä osaamista voidaan todentaa. Ehdokkaita voitiin karsia muun muassa seuraavien perusteiden: valmiudet tutkimuksen kehittämiseen sekä innovatiivisten ratkaisujen kehittämiseen ja toteuttamiseen (arviointi sideainejalostusyksikön kehittämissuunnitelman ja seosaineiden varastointisuunnitelman perusteella); halu ja kyky investoida pilottivaiheeseen ja pääprojektiin; projektiorganisaatio ja avainhenkilöiden kokemus. Lopullisia tarjouksia puolestaan arvioitiin hinnan, ympäristönäkökohtien ja sideaineen teknisten ominaisuuksien perusteella. Innovaatiokumppani on valittu, mutta pilottivaihe on vielä käynnistymättä. Kehitysvaihe on kesken, mutta jo nyt tiedetään, että tuloksia on saavutettu.

Verohallinto: Tekstinlouhintaratkaisu²³⁵

Verohallinnon tekstinlouhintaratkaisua koskeva innovaatiokumppanuushanke käynnistyi keväällä 2017. Markkinakartoitusta oli tehty jo laajasti vuodesta 2016 lähtien ja tämän seurauksena havaittiin, ettei Verohallinnon tarpeisiin löytyvää ratkaisua ollut vielä markkinoilla, minkä jälkeen käynnistettiin markkinavuoropuhelut potentiaalisten toimittajien kanssa. Idea hankkeeseen syntyi Verohallinnon sisällä, kun tarve käsitellä tekstimuotoista dataa, sekä verotarkastuskertomuksiin talletettua että laadullisen analyysin tueksi, oli selkeästi näkyvissä.

Tekstinlouhintatyökalua koskeva hanke käynnistyi ajatuksena siitä, että halutaan kokemusta ja tietoa teknologiakehityksestä ja sen soveltuvuudesta Verohallinnon käyttöön. Uudesta ja vielä toistaiseksi kehittyvästä teknologiasta johtuen hankkeella ei ensisijaisesti pyritty tekstinlouhintatyökalun hankintaan, vaikka tähänkin oli varauduttu, jos markkinoilla olisi jo riittävän kehittynyt versio. Hankkeessa maksettiin palkkioita sekä kehitysvaiheesta että toteutus suunnitelman laatimisesta.

²³⁵ Kuvaus perustuu hankintailmoitukseen ja Verohallinnon lakimiehen haastatteluun 21.8.2017.

Innovaatiokumppanin valinta tehtiin hankkeen tavoitteita kuvastavan erikseen laaditun kysymyspatteriston avulla ja kumppaniehdokkaita arvioitiin annettujen vastausten perusteella. Muutoin pakolliset soveltuvuusvaatimukset olivat varsin suppeita. Viisi toimittajaa jätti osallistumishakemuksen, kaikki valittiin neuvotteluvaiheeseen ja kaikki jättivät lopullisen tarjouksen.

Hankkeessa oli kaksi erillistä osa-aluetta: verotarkastuskertomukset ja asiakasprofilointi. Tarjouksen liitteeksi vaaditun toteutussuunnitelman laatimisesta korvattiin jokaiselle toimittajalle 2 000 euroa per osa-alue, yhteensä enintään 4 000 euroa per toimittaja. Kummankin osa-alueen kehitysvaiheeseen valittiin yksi toimittaja, jolle korvattiin kehitystyöstä 40 000 euroa. Yhteensä hankintayksikkö maksoi palkkioita 96 000 euroa. Toistaiseksi ei ole vielä tehty päätöstä ratkaisun tuotantokäytöstä. Hanke on ensisijaisesti T&K-työn ostamista ja paremman ymmärryksen hankkimista teknologiasta.

Hankintayksikkö rakensi eristetyn, mutta todelliseen dataan perustuvan testiympäristön ratkaisujen testaamiseen ja toimittajia houkuteltiin kumppanuushankkeeseen muun muassa mahdollisuudella living lab -testaukseen²³⁶ ja ammattilaisten palautteeseen omasta ratkaisukehitelmästä.

Kehitysvaihe on päättynyt ja siitä on saatu hyviä kokemuksia tulevia tarpeita ja hankintoja ajatellen. Hankaluutena oli tuotantokäytön hinnoittelun lukitseminen tarjouskilpailuvaiheessa eli ennen kehitysvaiheen aloittamista. Tarjoajilla oli vaikeuksia arvioida tuotantokäytön hintaa, koska ratkaisua ei oltu vielä kehitelty. Hinnoittelun vuoksi hankintayksikkö ei ole ottanut ratkaisuja tuotantokäyttöön.

Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä: Väliaikaiset leikkaussalit²³⁷

Väliaikaisia leikkaussaleja koskeva innovaatiokumppanuushanke on osa Tulevaisuuden sairaala 2030 -hanketta, johon liittyen kaikki kuntayhtymän sairaalarakennukset uudistetaan. Korvaavia tiloja on löytynyt uudistamisvaiheen ajaksi suurimmalle osalle toiminnoista, mutta raskaan kirurgian leikkaustarvetta (neljä leikkaussalia) ei voitu täyttää olemassa olevilla tiloilla. Leikkaussalien on oltava lähietäisyydellä toisiinsa, koska anestesia- ja heräämöpalveluiden on oltava yhteisiä. Kuntayhtymä päätyi rakentamaan väliaikaiset leikkaussalit sairaalan alueelle olemassa olevien rakennusten väliin. Hankkeen arvo on noin 4 MEUR. Väliaikaisten salien rakenteet haluttiin sellaisiksi, että ne voidaan purkaa ja tarvittaessa siirtää uuteen paikkaan, kun leikkaussalitarve päättyy. Innovaatiokumppanuus yhdistää jo olemassa olevat purettavat ja siirrettävät leikkaussalimoduulit ensimmäistä kertaa saumattomasti rakennusurakkaan siten, että innovaatiokumppanilta edellytetään koko rakennuksen ja sen sisällä toimivan leikkaussalin yhteensopivuutta ja purettavuutta. Valmiita toimittajia tällaisille ratkaisuille ei ole, joten rakennusliikkeiltä ja leikkaussalitoimittajilta edellytettiin käytännössä ryhmittymien muodostamista ja läheistä suunnitteluyhteistyötä koko innovaatiokumppanuushankintamenettelyn ajan.

Osallistumishakemuksia jätti kuusi ryhmittymää, joista kolme jatkoi neuvotteluvaiheeseen. Neuvotteluvaiheen aikana ilmeni, ettei yksi kolmesta neuvotteluun valituista kyennyt toimittamaan hankintayksikön vaatimusten mukaista kokonaisuutta ja yhden kumppaniehdokkaan ratkaisu puolestaan ylitti hankintayksikön asettaman hankinnan arvon ylärajan. Kummankin kanssa neuvottelut keskeytettiin ja kumppanuussopimus kehittämisvaiheesta tehtiin jäljelle jääneen tarjoajaryhmittymän kanssa, jonka kanssa tehtiin myös aiesopimus kehitysvaiheen aikana syntyvien kustannusten korvaamisesta. Sen sijaan tarjouskilpailun ajalta

²³⁶ Living Lab –toiminnassa palvelujen käyttäjä osallistuu palvelujen ja toimintamallien kehittämiseen omassa arjessaan.

²³⁷ Hankkeen kuvaus perustuu hankkeen tarjouspyyntöaineistoon sekä projektiryhmän jäsenen 6.11.2017 haastatteluun.

kumppaniehdokkaille tai tarjoajille ei maksettu korvauksia. Kumppaneiden valinnan osalta ei asetettu kovin korkeita soveltuvuusvaatimuksia, mutta tulevalta kumppanilta edellytettiin aiempaa referenssiä moduulirakenteisesta leikkaussalista.

Koska leikkaussalitarve oli väliaikainen, haettiin hankkeella säästöjä paitsi rakentamisen myös suunnittelun kustannuksista. Purettava ja siirrettävä leikkaussalikokonaisuus on myöhemmin käytettävissä uudelleen tai vaikkapa myytävissä edelleen.

Helsingin keskustakirjasto: Robotiikka- ja keinoälyratkaisut²³⁸

Uusi keskustakirjasto Oodi rakentuu kansalaistorille ja avaa ovensa joulukuussa 2018. Kirjastolla on ollut alusta asti halu tuoda uudenlaisia ratkaisuja ja innovaatioita Oodiin. Tämä on nähty vahvana uuden kirjaston houkutuselementtinä. Hankkeessa haetaan innovaatiota kolmella osa-alueella (alun perin osa-alueita oli neljä, mutta yksi jätettiin pois): 1) logistiikka-ratkaisu: kuinka vähennetään työvoimavaltaisuutta aineiston siirtelyssä; 2) aineiston suositeluratkaisu: mikä edesauttaisi pari vuotta sitten julkaistujen kirjojen liikkumista 3) lasten palvelut: miten lapset saadaan innostumaan lukemisesta. Kokonaisuuteen on varattu 500 000 euroa.

Innovaatiokumppanuudella ei haettu ratkaisua selkeään hankintatarpeeseen tai ongelmaan, vaan tavoitteena oli etsiä monipuolisesti uusia, innovatiivisia ratkaisuja kirjaston käyttöön. Osallistumishakemuksia saatiin 20, joista kaikki hyvin suppeat soveltuvuusvaatimukset täyttävät valittiin ensimmäiselle, kirjallisesti käytävälle kierrokselle ja he saivat alustavan tarjouspyynnön. Alustavien tarjousten perusteella hankintayksikkö valitsi varsinaisiin neuvotteluihin kolme yritystä per osa-alue. Kumppaniehdokkaiden joukossa on sekä startup-toimijoita että vakiintuneita yrityksiä. Valintakriteereinä neuvotteluun pääsyyllä käytettiin muun muassa ratkaisun sisältöä; mikä on innovatiivisuuden aste ja perustuuko ratkaisu avoimeen lähdekoodiin vai ei, sekä millainen on hankintayksiköltä vaadittavien resurssien määrä.

Tarjouskilpailuun osallistumisesta ei maksettu palkkioita ehdokkaille tai tarjoajille. Neuvotteluvaiheen aikana määriteltiin jokaiselle ratkaisulle kehitysvaiheen enimmäiskustannus, joka maksetaan myös, jos lopputulosta ei hankita kumppanilta. Hankintapäätöksellä valittiin jokaiselle osa-alueelle yksi kumppani rajattujen budjettivarojen vuoksi. Innovaatiokumppanuus on solmittu logistiikkaratkaisusta, jonka kehitystyö on vielä kesken. Muiden kohderyhmien sopimusneuvottelut ovat vielä huhtikuun lopussa 2018 kesken eikä innovaatiokumppanuus ole alkanut.

Helsingin Olympiastadion: Istuinurakka²³⁹

Olympiastadionin peruskorjausrakka on käynnistynyt vuonna 2015. Vuosien 2018–2019 aikana uusitaan stadionin katsomon istuimet. Istuininnovaatiolle on tarvetta, koska markkinoilla ei ole valmista puu- tai puukomposiittituotetta, joka täyttäisi materiaalin kestävyys-, huollon ja paloturvallisuuden vaatimukset ja joka olisi kiinnitettävissä 1950-luvulta peräisin oleviin kiinnitystappeihin ja täyttäisi Museoviraston vaatimukset. Vanhojen kiinnikkeiden käyttäminen on välttämätöntä, koska kiinnikkeiden uusiminen olisi moninkertaistanut istuinurakan kustannukset eikä tähän ollut varoja. Hankkeen tavoitteena on myös saada aikaan uusi puinnovaatio vientituotteeksi.

²³⁸ Hankkeen kuvaus perustuu hankkeen tarjouspyyntöaineistoon sekä projektiryhmään kuuluneiden Helsingin kaupungin hankintakeskuksen hankintapäällikön 6.10.2017 ja Helsingin kaupungin keskustakirjaston johtajan 8.12.2017 haastatteluihin.

²³⁹ Hankkeen kuvaus perustuu hankinta-asiakirjoihin ja hankintapäällikön haastatteluun 13.11.2017.

Hankkeeseen saatiin neljältä kumppaniryhmittymältä osallistumishakemuksia, yhteensä nämä tahot jättivät kuusi tarjoustä. Soveltuvuusvaatimuksilla pyrittiin varmistamaan kumppanilla olevan riittävä kapasiteetti suuren istuintilauksen toimittamiseen. Tämän vuoksi tarjouskilpailussa asetettiin liikevaihto- ja referenssivaatimuksia. Ehdokkaiden piti myös toimittaa istuimen prototyyppi jo neuvotteluvaiheessa. Varsinaiset innovaatiokumppanit valittiin prototyyppiin, kehittämissuunnitelman ja alustavan hinta-arvion perusteella. Kolme kumppania valittiin kehitysvaiheeseen, joka jatkuu vuoden 2018 puolelle. Tarjouskilpailussa ei maksettu palkkioita, mutta kahteen osaan jaetussa kehitysvaiheessa palkkioita maksetaan niille kumppaneille, jotka eivät pääse toimittamaan katsomoratkaisua. 25 000 euroa ensimmäiseen välivaiheeseen jääneille tai 50 000 euroa viimeisessä välivaiheessa karsiutuneille. Istuinurakkaratkaisun arvo on vähintään 5 MEUR.

Jyväskylän kaupunki: Hippoksen alueen kehittäminen²⁴⁰

Jyväskylän Hippoksen alueelle rakentuu urheilupaikkojen, liike- ja asuinrakennusten kokonaisuus, johon haetaan yhteistyökumppania perustettavaan yhteisyritykseen. Hanke toteutetaan käyttöoikeussopimuksena. Kaupunki ei olisi yksin omalla kustannuksellaan pystynyt kehittämään aluetta, vaan hankkeeseen tarvittiin paljon yksityistä pääomaa. Hankkeen arvoksi on arvioitu noin 300 MEUR, josta kaupungin antamien liikuntapaikkojen käyttömaksuihin kohdistuvat sitoumus on noin 35 MEUR, koko sopimuskaudelle. Kaupungista tulee vähemmistöosakas kehitysyhtiöön ja valittavasta kumppanista pääasiallinen omistaja. Kaupunki puolestaan vuokraa yhtiöltä tiloja ja tämän lisäksi kumppani saa käyttöoikeuden seurauksena tuloja urheiluseuroilta, tapahtumajärjestäjiltä ja oikeuden rakentaa alueelle asuntoja. Sopimuksen luonteesta johtuen sopimusaika on pitkä: 10–20 vuotta.

Soveltuvuusvaatimuksia oli asetettu liikevaihto- ja referenssivaatimusten osalta. Referenssi saattoi olla rakentamisesta, laajasta sijoitustoiminnasta tai kiinteistökehityksestä. Osallistumishakemuksia saatiin 10 ja kaikki hakemuksen jättäneet pääsivät neuvotteluihin. Neuvotteluiden aikana kävi ilmi, etteivät rakennusliikkeet voineet tarjota kokonaisuutta yksin, vaan tueksi tarvittiin kiinteistökehityksen ja -sijoittamisen kumppania. Neuvotteluprosessien aikana tarjoajiksi muodostui ryhmittymiä. Lopulta tarjouksia saatiin neljä, joista kaksi oli rakennusliikkeen ja sijoitusyhtiön muodostamien ryhmittymien tarjouksia. Kumpikin valittiin innovaatiokumppaneiksi kehitysvaiheeseen kehittämään ratkaisua laajan projektin toteutusmuodoksi ja rahoitusmalliksi. Kumppanit valittiin pääomasijoitussitoumuksen suuruuden, managerointiyhtiön toteutustavan ja jatkokehityssuunnitelman perusteella. Lisäksi kehitysvaiheen aikana kumppanit laativat projektin yhteistyömallin, sijoittajien ansaintamallin ja elinkaarimallin mukaisen hinnoittelusuunnitelman. Kehitysvaiheesta maksetaan kummallekin ryhmittymälle enintään 20 000 euroa toteutuneiden kustannusten mukaan, mutta tarjouskilpailun ajalta palkkioita ei makseta. Innovaatiokumppanit kehittävät parhaillaan ratkaisuehdotusta.

Helsingin, Espoon, Kauniaisen ja Vantaan kaupungit: Pääkaupunkiseudun oppimisen arviointihanke lukio-opetukseen²⁴¹

Pääkaupunkiseudun kunnat etsivät uutta oppimisen arviointiratkaisua sekä perusopetuksen että lukio-opetuksen arviointiin. Oppimisen arviointia tehdään paljon ja oppilaat ovat kyllästyneitä eri tutkimuksiin (PISA ja muut tutkimukset) osallistumiseen. Pääkaupunkiseudulla aloitettiin pohdinta siitä, minkälainen tutkimus olisi sellainen, joka motivoisi opiskelijoita, olisi mielekäs eikä rasittaisi heitä. Idea innovaatiokumppanuuden käyttöön tuli kaupungin lakimieheltä, koska haussa olivat pedagogista sekä digitaalista ja/tai pelillistä osaamista

²⁴⁰ Hankkeen kuvaus perustuu hankinta-asiakirjoihin ja kaupungin hankintapäällikön 28.9.2017 ja hankkeessa toimineen asianajan haastatteluihin 19.10.2017.

²⁴¹ Hankkeen kuvaus perustuu hankinta-asiakirjoihin ja Helsingin kaupungin lakimiehen haastatteluun 18.12.2017

yhdistävät ratkaisut. Sekä digitaalista että pedagogista oppimisen arviointiratkaisua ei vielä ollut käytössä Suomessa. Perusopetukseen ja lukio-opetukseen haettiin omia ratkaisujaan itsenäisinä tarjouskilpailuina, mutta hankkeen kuluessa lukio-opetuksen arviointiratkaisusta päätettiin luopua, koska samat yritykset tarjosivat samaa perusopetukseen suunniteltua ratkaisua myös lukio-opetuksen arviointiin ottamatta huomioon riittävällä tavalla lukio-opetuksen erilaisuutta.

Hankintaa suunniteltaessa ei järjestetty markkinavuoropuheluita. Syynä tähän oli se, että kilpailutuksen työryhmään kuului lukuisia pedagogiikan asiantuntijoita ja pedagogiset toimijat alalla tunnettiin varsin hyvin. Tutkimuksen tekeminen digitaalisella alustalla, ”pelillisuus”, oli uutta ja tässä oletettiin pedagogiikan osaajien etsivän itselleen sopivat yhteistyökumppanit. Kilpailutuksessa ei haettu parasta peliä, vaan hankinnassa edettiin pedagogiikan ehdoilla. Kilpailutusaikataulut oli varsin tiukka. Kumpaankin innovaatiokumppanuutta koskevaan tarjouskilpailuun saatiin osallistumishakemukset ja tarjoukset kahdelta ryhmittymältä, jotka yhdistivät eri yliopistojen pedagogista osaamista yksityisen sektorin tai toisen tutkimuslaitoksen sovellusosaamiseen.

Hankinnan ennakoitua kokonaisarvoa ei ilmoitettu hankintailmoituksessa, koska ennakoidun arvon ajateltiin ohjaavan liikaa tarjoajien hinnoittelua. Tämän seurauksena tarjouksia jättäneiden kahden ryhmittymän tarjousten hinta erosi merkittävästi toisistaan. Hankinnassa asetettiin soveltuvuusvaatimuksia sekä liikevaihdosta että aiemmasta oppimisarviointikokemuksesta. Neuvotteluvaiheen aluksi alkukokouksessa molemmat osallistujat olivat samaan aikaan läsnä, muutoin tapaamisia järjestettiin innovaatiokumppanuusmenettelyn aikana kullekin kumppaniehdokkaalle erikseen. Tarjousten vertailuperusteina käytettiin hintaa, aiempaa tutkimuskokemusta, referenssejä ja varsinaisen tuotteen projektisuunnitelmaa sekä demoesittelyä (joka jakautui tuotteen innovatiivisuuteen, tulosten hyödynnettävyyteen opetuksessa ja kiinnostavuuteen vastaajan eli oppilaan näkökulmasta), projektin henkilöresurssija ja aikataulutusta sekä tieteellistä korkeatasoisuutta. Molemmat tarjouksen jättäneet valittiin kehitysvaiheeseen, josta maksettiin 10 000 euroa per ryhmittymä per tarjouskilpailu eli kummallekin ryhmittymälle maksettiin kehitysvaiheesta 20 000 euroa. Palkkion saamiseksi täysimääräisenä hankintayksiköt edellyttivät noin 200 tuntia kehitystyötä. Toinen ryhmittymä näki pääkaupunkiseudun kaupunkien hankkeen tulevaisuudessa arvokkaana referenssinä ja toinen ryhmittymä (tutkimuslaitos) puolestaan oli enemmän kiinnostunut hankkeesta syntyvästä datasta ja sen hyödyntämisestä tutkimuskäyttöön.

Kehitysvaiheen jälkeen päätettiin luopua molempien kilpailutusten arviointiratkaisuista. Luopumispäätöksen syynä oli se, ettei tarjottujen tutkimusten katsottu tuottavan toivottua lisäarvoa muiden oppilaille valtakunnallisesti tehtävien tutkimusten lisänä. Innovaatiokumppanuus vei runsaasti hankintayksiköiden edustajista koostuvan valmisteluryhmän työaika, ja tätä korosti se, että valmisteluryhmän jäsenet olivat neljästä eri kaupungista. Innovaatiokumppanuus koettiin kilpailutusprosessina – sen työllistävyydestä huolimatta – innostavana ja mielekkäänä tapana hakea uusia ratkaisuja hankintoihin. Innovaatiokumppanuus sai myös kiinnostosta kumppaniryhmittymiltä, vaikka hankintaan ei tällä kertaa päädyttykään.

Pälkäneen kunta: Roholan uusi asuinalue²⁴²

Pälkäneen kuntaan rakentuu uusi asuinalue. Nyt alue on kaavoitettu ja parhaillaan sinne rakennetaan kunnallistekniikkaa. Tonttikauppa on ollut kunnassa jo jonkin aikaa hiljaista, joten innovaatiokumppanuuden kautta Pälkäneen kunta haki uudelle Roholan asuinalueelle kumppania, jolla olisi ollut hyvä ja innovatiivinen ajatus alueen kehittämiseen. Tavoitteena

²⁴² Hankkeen kuvaus perustuu hankinta-asiakirjoihin ja hankinnasta vastanneen hallintokoordinaattorin haastatteluun 17.11.2017.

oli löytää kumppani, joka olisi kehittänyt Roholan alueen vetovoimaa rakentamiseen tai rakennuksiin liittyvällä innovaatiolla. Tämä olisi voinut liittyä esimerkiksi suunnittelu-, rakenne- tai energiatehokkuusratkaisuun tai kaikkiin näistä. Hankintailmoituksessa tarjottiin yksinoikeutta käyttää ratkaisua koko alueella ja rakennuttaa alue. Pälkäne haluaa näkyä innovatiivisena asumispaikkana, joka houkuttelee asukkaita läheltä ja kaukaa. Tarkoituksena oli kehittää houkutteleva ja vetovoimainen uusi asuinalue, jotta kunnan investoinnit maan ostoon ja kunnallistekniikkaan tehtyihin sijoituksiin eivät jäisi rasittamaan kuntaa pitkään.

Kunta oli avoin kaikille rakentamiseen tai rakennuksiin liittyville innovaatioille eikä hankintailmoituksessa rajannut innovaation suuntautumista tiettyyn osa-alueeseen. Myöskään soveltuvuusvaatimuksilla ei haluttu rajata osallistujia, vaan ehdokailta edellytettiin riittävää teknistä osaamista ja taloudellisia resursseja ehdotuksensa toteuttamiseen. Hankkeessa saatiin kolme osallistumishakemusta ja kaikki valittiin neuvotteluvaiheeseen. Alusta alkaen vaikutti kuitenkin siltä, ettei ehdotusten ja tarjousten perusteella saataisi kunnan tavoittelemia innovaatioita. Kaksi ratkaisusta liittyi yksinomaan asuinalueen kehittämisen suunnitteluun ja yhdessä ehdotettiin vetovoimatekijäksi asuinuetta halkovaa kanavaa. Ongelmaksi kuitenkin muodostui jo tehty kaavoitus ja Kosteavirran alueen suojelu. Hankinta keskeytettiin ja nyt kunnassa suunnitellaan uutta tarjouskilpailua alueen rakennuttamisesta.

Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymä: metsäteollisuuden oppimisympäristöhanke²⁴³

Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymän innovaatiokumppanuushankkeessa hankittiin metsäteollisuuden oppimisympäristöä – fyysistä ja ekologista harvesteri- ja kuormakonesimulaattoria, joka myös mittaa ja arvioi opiskelijan työsuoritusta. Uudella simulaattorilla tavoiteltiin useita uusia ratkaisuja: uuden simulaattorin ekologisuus hankintayksikön kuullessa HINKU-alueeseen (dieselmootorin korvaaminen sähkömootorilla), hyvä ja tasainen harjoittelupaikka koulun yhteydessä sekä suorituksen ja oppimisen arvioinnin ja raportoinnin kehittäminen. Käytännössä haettiin virtuaalisimulaattorin ominaisuuksia raskaan kaluston simulaattoriin. Hankkeen tavoitteena on opetuksen kehittäminen: yksilölliset opintopolut, koulutuksen parempi suuntaaminen yksilön tarpeita vastaavaksi, enemmän suoritteita vähemmällä kalustolla ja samalla raskaan kaluston vähentäminen. Hankinnan kohteena olevan innovaation tekniset ratkaisut olivat jo olemassa, mutta hanke vaatii näiden uudelleenjärjestelyä ja yhdistelyä.

Hankintaideasta käytiin keskustelua potentiaalisten tarjoajien kanssa ennen menettelyn käynnistämistä. Osallistumishakemuksia saatiin kolme ja kaikki valittiin neuvotteluvaiheeseen, minkä jälkeen yksi tarjoajista valittiin innovaatiokumppaniksi ja varsinaiseen kehitysvaiheeseen. Kumppanin valintaa tehtäessä arvioitiin suunnitelmaa simulaatioympäristön osalta, ohjelmiston suoritus- ja kehittämiskykyä, kumppanin hankkeeseen sitouttamaa kehittämisresurssia, näkemystä ja suunnitelmaa hankkeeseen soveltuvista energiatehokkaista työmalleista sekä hintaa. Kehitysvaiheen kustannuksia ei korvattu erikseen, vaan niiden ilmoitettiin sisältyvän tarjoajien tarjouksissa ilmoittamaan enimmäishintaan. Hankintayksikkö sitoutui hankkimaan innovaatiokumppanuusmenettelyssä kehitettävän lopputuloksen, jolla pyrittiin kannustamaan tarjoajia osallistumaan hankintamenettelyyn. Tämän lisäksi kiinnostusta hankkeeseen heräteltiin mahdollisuudella päästä mukaan ensimmäiseen metsäkoneiden training center²⁴⁴ -toimintaan, joka tarjoaa mahdollisuuksia viedä tuotetta eteenpäin myös globaalisti. Ammattikoulu tekee paljon tuotteistettua täydennyskoulutusta uudella oppimisympäristöissä ja yhteistyö ammattikoulun kanssa mahdollistaa toimittajalle oman tuotteen markkinoinnin laajalle yleisölle sekä training center -ajatuksen markkinoinnin

²⁴³ Hankkeen kuvaus perustuu hankinta-asiakirjoihin ja hankkeen projektipäällikön haastatteluun 27.11.2017.

²⁴⁴ Training centerillä tässä tarkoitetaan paikkaa, jossa voidaan järjestää muun muassa työntekijöiden täydennyskoulutusta metsäkonelaitteiden käyttöön ja mitata heidän osaamistaan eri tilanteissa.

kansainvälisesti. Kehitysvaiheen päätyttyä onnistuneesti hankintayksikkö ilmoitti tilaavansa kaksi simulaattoria.

Helsingin kaupungin elinkeino-osasto: Helsinki West Harbor and Tallinn Old City Harbor outbound traffic innovation partnership, service procurement²⁴⁵

Helsingin ja Tallinnan satamaliikenteen FinEst Smart Mobility -kehittämishankkeessa haettiin innovaatiota, jolla saadaan matkustajien liikkuminen (sekä lähdöt että saapuminen – saapuvalle liikenteelle oli oma innovaatiokumppanuusmenettely) mahdollisimman sujuvaksi ja tehokkaaksi. Helsingin Länsisatama on uniikki palveluympäristö Euroopan vilkkaimpana matkustajasatamana. Lisäksi se on yksi harvoista satamista, joissa raskas liikenne tulee kaupungin keskustaan ja sekoittuu matkustajaliikenteeseen. Mahdollisen innovaation tuottavuushyödyt saadaan liikenteen sujuvoittamisena, ja logistiikkayritysten kohdalla lyhentyneinä kuljetusaikoina. Tavoitteeksi on asetettu noin 5 prosentin säästö matkaketjulla, raskaan liikenteen vähentynyt pysäköinti sataman välittömässä läheisyydessä ja henkilömäärän lisääminen per auto. Tällä hetkellä satama-alueella erityisesti yksityisautojen liikkuminen aiheuttaa ongelmia. Autoja on paljon ja ne tukkivat väyliä. Tavoitteena on nopeuttaa ajoneuvojen läpikulkuuakaa ja sujuvoittaa matkustajien liikkumista alueella. Hankkeen kokonaisbudjetti on 120 000 euroa ja se toteutetaan EU:n rahoituksella.

Ideoita ennen innovaatiokumppanuuden käynnistymistä haettiin paitsi haastekilpailun, myös yksittäisten nopeiden kokeilupilottien kautta. Haastekilpailu herätti paljon kiinnostusta ja siihen saatiin 37 ideaa, joista viidestä tehtiin kokeilupilotti. Sen sijaan innovaatiokumppanuushankkeeseen kiinnostusta on ollut vähemmän.

Hankkeeseen saatiin seitsemän osallistumishakemusta, joista hylättiin kaksi hakemusten puutteiden vuoksi. Jäljelle jääneet viisi ehdokasta kutsuttiin kaikki neuvotteluihin. Yksi tarjajista päätti lopullisen tarjouspyynnön jälkeen, ettei enää halua jatkaa menettelyä hankkeen käynnistymisestä aiheutuvan resurssien puutteen vuoksi. Tarjouksia saatiin neljältä, joista kolme kutsuttiin mukaan kolmen kuukauden kehitysvaiheeseen, josta kullekin maksetaan 16 100 euroa kehitystyöstä palkkiota. Palkkion edellytyksenä on raportin laatiminen kehitysvaiheen työstä. Kumppaneiden valinnassa huomioitiin seuraavia tekijöitä: tarjouspyynnössä asetettujen tavoitteiden saavuttaminen, loppukäyttäjän kokemuksen parantaminen (toiminnallisuudet, ominaisuudet, miten vastaa määriteltyjen käyttäjäprofiilien tarpeita, miten käyttäjät osallistetaan palvelun kehittämistyöhön), projektin hallinta ja sen toteutettavuus, ratkaisun innovatiivisuus ja palvelun skaalattavuus (etenkin Tallinnan satamaan, mutta myös muualle). Hankkeessa on sitouduttu käyttämään 72 500 euroa parhaan ratkaisun ja EU-hankkeen päätyttyä ratkaisun tulee olla sellainen, joka rahoittaa itse itseään (esimerkiksi jonkinlainen mobiiliratkaisu liikkumisen sujuvoittamiseksi). Innovaation kehitysvaihe on parhaillaan käynnissä ja päättyy toukokuun lopulla 2018.

6.3 Innovaatiokumppanuuden pullonkaulat

6.3.1 Innovaation määritelmä ja innovaatiokumppanuuden käytön edellytykset

Kehotus innovatiivisten hankintojen tekemiseen sisältyy voimassaolevan hankintalain tavoitteita koskevaan säännökseen. Tällä ei tarkoiteta yksinomaan innovaatioiden hankintaa, vaan myös innovaatioihin sysäävää ja innovaatiomyönteistä hankintaa.²⁴⁶ Innovaation

²⁴⁵ Hankkeen kuvaus perustuu hankinta-asiakirjoihin ja hankkeen projektipäällikön haastatteluun 20.3.2018.

²⁴⁶ HE 108/2016 s. 70–71 ja 290. Näin myös Euroopan komissio (2018) s. 8: "The public buyer describes its need, prompting businesses and researchers to develop innovative products, services or processes to meet the need."

määritelmä julkisten hankintojen kontekstissa on kuitenkin pitkään ollut Suomessa varsin epäselvä. Käsitteen määrittelyllä on suuri vaikutus hankintalaissa säädettyjen eri hankintamenettelyiden käyttöedellytyksiin – myös innovatiivisten hankintojen tutkimisen, mittaamisen ja strategisen ohjaamisen työkaluna. Innovaation ja innovatiivisen hankinnan käsitteen ympärille ovat kietoutuneet esimerkiksi hallitusohjelmassa asetetut kasvu- ja kestävyysvajeen kiristämistavoitteet²⁴⁷, mutta toisaalta myös mahdollisuus joustavamman innovaatiokumppanuusmenettelyn käyttöön.

Innovaation tai innovatiivisen hankinnan määritelmällä on julkisten hankintojen kontekstissa merkitystä. Se paitsi määrittää hankintalain 38 §:ssä säädetyn innovaatiokumppanuusmenettelyn soveltamisedellytykset, myös mittaa kansallisesti ja kansainvälisesti asetettujen innovaatiotavoitteiden toteutumista julkisella sektorilla. Innovaatiokumppanuusmenettelyä ei nimittäin voi soveltaa mihin tahansa hankintaan. Se on käytössä tilanteissa, joissa innovatiivista tuotetta tai palvelua, tai innovatiivista rakennusurakkaa, ei voida kehittää eikä siihen tarvittavia tavaroita, palveluja tai rakennusurakoita ostaa markkinoilla jo saatavilla olevia ratkaisuja käyttämällä.²⁴⁸ Toisaalta hankintaan sisältyvän ratkaisun innovatiivisuus on myös yksi hankintalain 34 §:n 2 momentissa mainituista neuvottelumenettelyn tai kilpailullisen neuvottelumenettelyn käyttämiseen oikeuttavista perusteista.²⁴⁹

Hankintalain 4 §:n 1 momentin 20 kohdassa innovaation on määritelty tarkoittavan uuden tai merkittävästi parannetun tuotteen, palvelun tai menetelmän, uuden markkinointimenetelmän tai uuden organisatorisen menetelmän toteuttamista liiketoimintatavoissa, työpaikkaorganisaatiossa tai ulkoisissa suhteissa. Hankintalain määritelmä innovaatiolle vastaa pääpiirteissään hankintadirektiivissä 2014/24 käytettyä määritelmää²⁵⁰, mikä puolestaan perustuu Schumpeterin jo 1930-luvulla laatimaan ja sittemmin yleistyneeseen innovaation määritelmään.²⁵¹

Tuoreessa valtioneuvoston tutkimushankeraportissa ei määritellä innovaatiota, mutta sen sijaan luodaan määritelmä innovatiiviselle hankinnalle, joka kuuluu seuraavasti: ”innovatiivinen julkinen hankinta on uuden tai merkittävästi parannetun tavaran tai palvelun hankinta, joka parantaa julkisen palvelun tuottavuutta, laatua, kestävyyttä ja/tai vaikuttavuutta”.²⁵²

Innovaatiokumppanuussäätelyllä pyritään luomaan edellytykset uusien ratkaisujen kehittämiseen julkisen sektorin ja yksityisten toimijoiden välisen pitkäaikaisen yhteistyön kautta.²⁵³ Innovaatiokumppanuusmenettelyn joustavuuden ja mahdollisen järjestelyn pitkäkestoisuuteen liittyvien kilpailua vääristävien vaikutusten vuoksi sen käyttöedellytykset on rajatut.²⁵⁴ Se on käytössä vain aidosti uuden tai merkittävästi parannetun ratkaisun hankintaan. Hankintalainsäädännön innovaatiokumppanuuden ja neuvottelumenettelyiden käyttöedellytykset sisältävät kaksi eri näkökulmaa – hankintayksikön ja markkinoiden näkökulman. Neuvottelumenettelyiden käyttöedellytykset määräytyvät enemmän hankintayksikön näkökulmasta: se voi tehdä hankinnan neuvottelumenettelyitä hyödyntäen silloin, kun hankinta on

²⁴⁷ Hallitusohjelma (2015) s. 26–27.

²⁴⁸ Hankintadirektiivi 2014/24/EU, johdanto (49).

²⁴⁹ Aihetta on käsitelty erityisesti Pesu (2018) s. 6–10.

²⁵⁰ Hankintadirektiivin 2014/24/EU määritelmän mukaan innovaatiolla tarkoitetaan sellaisen uuden tai merkittävästi parannetun tuotteen, palvelun tai menetelmän, mukaan lukien muiden muassa tuotanto- tai rakennusprosessit, uuden markkinointimenetelmän tai uuden organisatorisen menetelmän toteuttamista liiketoimintatavoissa, työpaikkaorganisaatiossa tai ulkoisissa suhteissa, jonka tarkoituksena on esimerkiksi auttaa ratkaisemaan yhteiskunnallisia haasteita tai tukea älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun Eurooppa 2020 –strategiaa (22 artikla, 1 kohta, 22 alakohta).

²⁵¹ Ks. erityisesti Pesu (2018), joka käsittelee Schumpeterin määritelmän (Schumpeter (1934) s. 65–66,) yleistymistä, s. 5.

²⁵² Valovirta et al. (2017) s. 35. Ks. myös Euroopan komissio (2018) s. 8–9.

²⁵³ Hankintadirektiivi johdanto (49) ja Halonen (2016) s. 46.

²⁵⁴ Ks. innovaatiokumppanuuden keston rajoittamattomuuteen kohdistuvasta kritiikistä Telles – Butler (2014) s. 26–27.

hankintayksikölle uudenlainen siihen verrattuna, miten se on aiemmin toiminut.²⁵⁵ Tämä ei kuitenkaan vielä riitä innovaatiokumppanuuden käyttöön, vaan ratkaisun pitää olla uusi tai merkittävästi paranneltu myös markkinoiden näkökulmasta.²⁵⁶ Toisaalta ainoastaan olemassa olevan ratkaisun parantelu ei mahdollista ratkaisun hankintaa innovaatiokumppanuusmenettelyllä²⁵⁷, vaan innovaatiokumppanuusmenettelyä voidaan käyttää silloin, kun olemassa olevaa ratkaisua on merkittävästi tai olennaisesti parannettava.²⁵⁸ Tämän tavoitteen saavuttamisen tulee myös edellyttää tutkimus- ja kehittämistyötä, mitä pelkkä hankintayksikön tarpeisiin tehtävä konfigurointi ei täyttäisi.²⁵⁹ Näin ei olisi myöskään prosessi-innovaation osalta, vaan innovaatiokumppanuutta käytettäessä hankinnan kohteena tulisi olla innovatiivinen tuote, palvelu tai rakennusurakka.²⁶⁰

Innovaatiokumppanuudessa onkin ensisijaisesti kyse T&K-hankkeesta ja tarpeesta saada jokin ratkaisu markkinoille.²⁶¹ Joidenkin Suomessa vuonna 2017 toteutettujen hankkeiden näkökulmasta voidaan esittää kysymys siitä, ovatko innovaatiokumppanuuden käyttämiselle asetetut vaatimukset uudesta tai merkittävästi parannellusta loppuratkaisusta ja tutkimus- ja kehittämistoiminnan välttämättömyydestä aidosti toteutuneet. Muutoin hankintamenettelyksi pitäisi valita innovatiivisuutta sisältävässä hankinnassa esimerkiksi jokin muu neuvotteluja sisältävä hankintamenettely.²⁶² Sen sijaan ns. bulkkihankinnassa kannattaa käyttää avointa tai rajoitettua menettelyä. Vaikka innovaatiokumppanuuden kohde on hankintalain 38 §:ssä määritelty²⁶³, ei tämä rajoitus koske käyttöoikeussopimuksia, liitteessä E lueteltuja hankintoja tai EU-kynnysarvon alittavia hankintoja, joihin sovelletaan joustavampia menettelytapasäännöksiä. Näin ollen innovaatiokumppanuus on menettelynä käytettävissä varsin joustavasti edellä mainituissa toissijaisissa palveluhankinnoissa, käyttöoikeussopimuksissa ja kansallisissa hankinnoissa.

6.3.2 Mistä kipinä innovaation hankintaan?

Useissa innovaatiokumppanuushankkeissa aktiiviset yksilöt organisaation sisällä tekivät aloitteen innovaation hankintaan.²⁶⁴ Monet ovat kokeneet, että johdon innovaatiomyönteinen ja rohkea suhtautuminen ovat avainasemassa, jotta hankealoitteita tehdään ja niille saadaan tukea.²⁶⁵ Muun muassa verohallinnossa on sisäinen innovaatoraha-konsepti, joka kannustaa työntekijöitä hakemaan rahoitusta innovatiivisille ideoilleen.²⁶⁶ Toisaalta osassa hankkeista innovaatioiden tavoittelu sai alkunsa peruskorjaustarpeesta yhdistettynä taloudellisesti rajattuihin resursseihin.²⁶⁷ Useat haastatellut kuvasivat organisaatioitaan ”vähän

²⁵⁵ Näin Pesu (2018) s. 7.

²⁵⁶ Pesu (2018) s. 6–7.

²⁵⁷ Näin Arrowsmith (2014) s. 1051.

²⁵⁸ Ks. Arrowsmith (2014) s. 1051, HE 108/2016 vp., s. 130–131 ja Pesu 2018, s. 7.

²⁵⁹ Halonen (2016) s. 47.

²⁶⁰ Pesu (2018) s. 8.

²⁶¹ Ks. Apostol (2012) s. 222 ja Sanchéz Graells (2012) s. 211–212.

²⁶² Euroopan komission ohjeistuksen mukaan innovaatioita voidaan hankkia myös neuvottelumenettelyn, kilpailullisen neuvottelumenettelyn tai suunnittelukilpailun kautta, ks. Euroopan komissio (2018) s. 40–41.

²⁶³ Hankintalain 38 §:n mukaan innovaatiokumppanuuden kohteena tulee olla innovatiivisen tavaran, palvelun tai rakennusurakan kehittäminen ja tämän tuloksena tuotettavien tavaroiden, palvelujen tai rakennusurakoiden hankkiminen.

²⁶⁴ Muun muassa Verohallinnon tekstinlouhintaratkaisujatous syntyi yhden työryhmään kuuluneen työntekijän henkilökohtaisesta kiinnostuksesta tekstinlouhintaan, josta hän oli myös tehnyt lisensiaatin tutkimuksen; Pälkäneellä aloite syntyi virkamieskoneiston sisällä; Helsingin kirjasto piti keskustakirjaston lippulaivahankkeelle tärkeänä, että siihen sisältyy innovaatioita ja Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymän projektipäällikkö kuvasti organisaationsa olevan ”vähän erilainen kuin muut” ja jatkuvasti kehittävänsä toimintaansa ennakkoluulottomasti eteenpäin.

²⁶⁵ Johdon tuen tärkeyttä korostettiin lähes jokaisessa innovaatiokumppanuushankkeessa.

²⁶⁶ Verohallinnon lakimiehen haastattelu.

²⁶⁷ Näin muun muassa Jyväskylän Hippoksella, Olympiastadionilla ja PPSHKY:llä.

erilaisiksi”, innovaatiomyönteisiksi, kokeilunhaluisiksi ja edellä kävijöiksi verrattuna muihin vastaaviin organisaatioihin.²⁶⁸

Edellä kuvatun perusteella vaikuttaakin siltä, että hankintayksikön innovaatioita arvostavalla ja tavoittelevalla strategialla ja hallintokulttuurilla – ja näiden tehokkaalla viestinnällä organisaatioissa – on suuri merkitys sille, ryhdytäänkö yksittäisissä hankintayksiköissä hankkimaan innovaatioita. Organisaation strategiset tavoitteet, johdon kannustus ja kokeilunhaluinen asenne edesauttavat innovaatiohankintoihin liittyvän epävarmuuden kanssa pärjäämistä.

6.3.3 Innovaatiokumppanuuden käyttökelpoisuus innovaation hankintaan

Viime aikaisten tutkimusten valossa voidaan todeta, että innovaatiokumppanuusmalli edesauttaa jo olemassa olevien tai jo kehitteillä olevien innovaatioiden leviämistä tai jatkokehitystä, mutta ei niinkään ole avannut täysin uusien tuotteiden kehittämistä. Toisaalta julkisiin hankintoihin osallistuminen saa yritykset lisäämään myös niiden tutkimus- ja kehitystoimintaa ja -investointeja.²⁶⁹ Suuressa osassa Suomessa vuonna 2017 käynnistyneistä innovaatiokumppanuushankkeista oli myös kyse ennemmin jo kehitettyjen ratkaisujen uudenlaisesta yhdistämisestä tai jatkokehityksestä kuin täysin uuden tuotteen kehittämisestä.²⁷⁰ Monien innovaatiokumppanuushankkeiden aikataulutus oli varsin tiivis ja hankintatarve siinä määrin selvä, ettei kovin pitkiin kehitysvaiheisiin voitu sitoutua. Vaikka suurimmassa osassa hankkeista kyse oli aiempien ratkaisujen jatkokehityksestä tai uudenlaisten yhdistelmien tai parannusten luomisesta, on muutamassa Suomessa vuoden 2017 aikana käynnistyneissä hankkeissa pyritty luomaan myös täysin uusia tuotteita markkinoille. Täysin uuden tuotteen kehittämiseen pyrittiin esimerkiksi Verohallinnon tekstinlouhintaratkaisuhankkeessa, Tampereen kaupungin tuhkan jalostushankkeessa ja Olympiastadionin katsomoratkaisun osalta.

Suurimmassa osassa vuonna 2017 käynnistyneistä innovaatiokumppanuushankkeista katsottiin, että innovaatiokumppanuusmenettely soveltui parhaiten kyseessä olevan hankinnan kilpailuttamiseen.²⁷¹ Tähän oli useita syitä. Ensinnäkin innovaatiokumppanuus katsottiin menettelyistä joustavimmaksi sekä lainsäädännön että käytännön tasolla. Toisaalta myös mahdollisuus olla tekemättä hankintaa lainkaan oli hankintayksiköiden näkökulmasta tärkeä joustavuuden lisääjä.²⁷² Menettelyn myös katsottiin antavan hankintayksikölle aivan uudenlaisen mahdollisuuden julkisen sektorin toimijana kehittää haluamansa tuote yhdessä ohjelmistotoimittajan kanssa, lisäten myös hankintayksikön tietämystä innovaatiosta. Tuotekehityksen näkökulmasta tätä pidettiin olennaisena, koska esimerkiksi perinteisessä ohjelmistokehityksessä (vesiputousmallissa) vaatimukset kuvataan ensin ja tätä taustaa vasten suoritetaan kilpailutus. Innovaatiokumppanuus mahdollisti hankintayksikön tarpeiden kuuntelemisen kehitystyön aikana sekä hankintayksikön mahdollisuudet vaikuttaa siihen, millainen kehitettävästä ratkaisusta syntyy.²⁷³

²⁶⁸ Näin muun muassa Verohallinto, Pälkäneen kunta ja Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymä. Myös tietyt toimialat toimivat varsin innovatiivisesti, näin esimerkiksi kirjastosektori.

²⁶⁹ Ks. Valovirta et al. (2017) s. 128 ja siinä yksilöidyt lähteet.

²⁷⁰ Näin esimerkiksi PPSHKY:n, Pääkaupunkiseudun kuntien oppimisen arviointihankkeet, Helsingin keskustakirjaston ratkaisut ja Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymän oppimisympäristöratkaisut.

²⁷¹ Näin todettiin kaikissa muissa paitsi Pälkäneen kunnan sittemmin keskeytyneessä hankkeessa.

²⁷² Näin esimerkiksi Verohallinnon lakimiehen haastattelu 21.8.2017 ja Helsingin kaupungin hankintakeskuksen hankintapäällikön haastattelu 6.10.2017.

²⁷³ Verohallinnon lakimiehen haastattelu 21.8.2017.

Innovaatiokumppanuuden etuna katsottiin olevan myös mahdollisuus ylläpitää kilpailua vielä kehitysvaiheen aikana, jolloin jyvät erottuivat akanoista paremmin kuin yksinomaan asiakirjojen ja suunnitelmien perusteella tehtävän toimittajavalinnan osalta.²⁷⁴

6.3.4 Markkinakartoituksen merkitys

Useissa lähteissä korostetaan huolellisen markkinakartoituksen merkitystä ennen innovaatiokumppanuusprosessin käynnistämistä.²⁷⁵ Tämä on välttämätöntä jo yksinomaan sen ratkaisemiseksi täytyvätkö innovaatiokumppanuuden edellytykset eli onko kyse hankintalain 38 §:n mukaisesta innovaatiosta. Markkinoilta saatavissa olevien vaihtoehtojen kartoittaminen riittävän tarkasti ennen päätöstä hankintamenettelyn valinnasta on vaikeaa, ellei mahdollista, ilman jonkinlaisia markkinavuoropuheluja tai haastekilpailuja.

Kaikissa tarkastelun kohteena olleissa hankkeissa kartoitettiin olemassa olevia markkinoita etukäteen, mutta viittä lukuun ottamatta (Helsingin keskustakirjasto, Roholan uusi asuinalue, pääkaupunkiseudun kaksi oppimisen arviointihanketta ja Helsingin elinkeino-osaston satamaliikenteen sujuvoittamishanke) kaikissa hankkeissa järjestettiin myös markkinavuoropuheluita potentiaalisten toimittajien kanssa. Niissä hankkeissa, joissa markkinavuoropuheluita järjestettiin, ne koettiin erittäin hyödyllisiksi hankkeen suunnittelun kannalta. Tällä tavoin uudesta innovaatiokumppanuuskonseptista voitiin myös keskustella jo etukäteen mahdollisten tulevien kumppaneiden kanssa.²⁷⁶ Helsingin Olympiastadionin istuinurakasta tiedotettiin ensimmäisen kerran markkinoille jo kaksi vuotta ennen innovaatiokumppanuushankkeen käynnistymistä. Infotilaisuuksia ja kahdenkeskisiä vuoropuhelutilaisuuksia järjestettiin sittemmin lukuisia.

Vaikka Helsingin keskustakirjaston robotiikka- ja keinoälyratkaisuja koskevaa hanketta ei edeltänyt markkinavuoropuheluja, kartoitettiin markkinoita ideakilpailulla, jolla haettiin mahdollisia ideoita kirjastossa käytettäväksi tai kirjastotyötä edesauttavaksi innovaatioksi. Ilman ideakilpailua ja kirjaston omaa aktiivista kartoitustyötä olisi markkinavuoropuhelujen järjestäminen ollut tarpeen.²⁷⁷ Myös Helsingin ja Tallinnan sataman liikenteen sujuvoittamISRatkaisuun haettiin ensin ideoita haastekilpailulla ja testattiin muutamia pilotteja. Toisaalta keskeytetyssä Pälkäneen kunnan Roholan asuinalueutta koskevassa hankkeessa olisi markkinavuoropuheluista todennäköisesti ollut hyötyä, kun hankkeen keskeyttämisen pääasiallisena syynä oli se, etteivät yritykset olleet ymmärtäneet hankinnan kohdetta ja hankintayksikön tarpeita.²⁷⁸ Samoja syitä saattaa olla myös pääkaupunkiseudun oppimisen arviointiratkaisujen hankinnasta luopumisen taustalla. Yritykset eivät kyenneet tuottamaan kehitetyillä uusilla ratkaisuilla riittävästi lisäarvoa olemassa oleviin ratkaisuihin verrattuna.²⁷⁹

Hankintamenettelyn valinnan näkökulmasta jonkinlaisia markkinavuoropuheluja tai haastekilpailuja voidaan pitää erittäin tärkeinä. Markkinavuoropuhelujen käymisellä voidaan myös karsia ”tarpeettomien” hankintaprosessien aloittaminen. On nimittäin mahdollista, että perusteellisilla markkinavuoropuheluilla voidaan saavuttaa sama ymmärrys tuotteiden tai

²⁷⁴ Näin Jyväskylän Hippoksen kehityshankkeessa työskennellyt asianajaja 19.10.2017, Olympiastadionin katsomourakkahankkeen projektipäällikkö 13.11.2017 ja Helsingin satamamatkustajaliikenteen sujuvoittamishankkeen projektipäällikkö 20.3.2018.

²⁷⁵ Aho (2017) s. 6. Ks. myös Euroopan komissio (2018) s. 31.

²⁷⁶ Näin esimerkiksi Olympiastadionin, Verohallinnon, Tampereen kaupungin, Jyväskylän kaupungin, PPSHKY:n ja Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymän hankkeet.

²⁷⁷ Helsingin hankintakeskuksen hankintapäällikön haastattelu 6.10.2017.

²⁷⁸ Näin Pälkäneen kunnan hallintokoordinaattori. 17.11.2017.

²⁷⁹ Näin Helsingin kaupungin lakimies 18.12.2017..

palveluiden kehitysmahdollisuuksista ja niiden rajoituksista ilman tarvetta käydä läpi koko innovaatiokumppanuusprosessia

6.3.5 Kannustimet, viestintä ja toimialan merkitys oikeiden toimenpiteiden valinnassa

Kaikissa hankkeissa prosessiin osallistuneet yritykset ovat suhtautuneet uuteen innovaatiokumppanuusmenettelyyn ja -konseptiin mielenkiinnolla ja positiivisesti. Hankkeista on kuitenkin havaittavissa, että toimintamalli on yrityksille vielä uusi ja monille hankinnan vaiheistus sekä kussakin vaiheessa edellytettävä panostaminen on tullut yllätyksenä.²⁸⁰ Myös palkkiolla on koettu olevan vaikutusta yritysten motivaatioon ja asenteeseen.²⁸¹ Kaikissa hankinnoissa maksettiin jonkinlaisia palkkioita valituille innovaatiokumppaneille ratkaisun kehittämistä (osassa palkkiota ei makseta sille, jolta tehtiin lopullinen hankinta), mutta vain yhdessä hankkeessa palkkioita maksettiin myös jo tarjouskilpailun ajalta. Verohallinnon hankkeessa jokaiselle tarjoajalle maksettiin kiinteämääräinen pieni palkkio (2 000 euroa) jo tarjouksen tekemisestä ja sen liitteeksi edellytetystä toteutussuunnitelmasta.

Jälkikäteen arvioituna joissain hankkeissa palkkioiden maksamisesta jo tarjouskilpailun aikana olisi voinut olla hyötyä, koska osa osallistumishakemuksista ja alustavista tarjouksista oli heikosti laadittuja. Hankintayksiköissä koettiin, että yrityksiä olisi pitänyt paremmin ennalta valmistella tulevaan innovaatiokumppanuusprosessiin. Tämän lisäksi pienen palkkion maksamisella olisi voinut olla vaikutusta yritysten motivaatioon panostaa prosessiin.²⁸²

Hankkeiden perusteella voidaan myös havaita, että toimialalla (kuinka kova kilpailu alalla vallitsee / minkälaisia toimijoita alalla / onko nopeasti kehittyvä vai kohtalaisen stabiili) vaikuttaa olevan merkitystä innovaatiokumppanuusmenettelyssä käytettäviin kannustimiin ja viestinnän tarpeeseen. Siksi kumppanuushankkeessa käytettäviä kannustimia ja viestintätapoja tulee pohtia tapauskohtaisesti.

Start-up-yritykset usein suhtautuvat tuotteensa kehittämiseen intohimoisesti eivätkä pohdi toimiensa liiketoiminnallista kannattavuutta yhtä pitkälle kuin perinteiset, markkinoilla jo vakiintuneet toimijat. Uusilla voimakkaasti kehittyvillä aloilla start-up-yritykset saattavat olla valmiita kehittämään tuotettaan kunnianhimoisesti ja vahvalla sitoumuksella hyvin pienilläkin palkkioilla, koska ne ensisijaisesti tavoittelevat parempaa tuotetta, parempaa kilpailuasetelmaa ja ensimmäistä tai ensimmäistä merkittävää referenssiä. Näiden toimijoiden kokemus julkisen sektorin hankintatavoista ja lainsäädännöstä voi kuitenkin olla puutteellinen eivätkä ne välttämättä osaa etsiä hankintailmoituksia HILMA-kanavasta tai täyttää osallistumishakemuksia ja tarjouksia vaaditulla tarkkuudella.²⁸³ Siksi innovaatiokumppanuutta koskevia hankintailmoituksia toimitettiin usein julkaisun jälkeen kohdennetusti myös tietyille toimijoille, koska pelättiin, etteivät hankintailmoitukset muuten tavoittaisi niitä. Olympiastadionin hankkeessa yrityksiä jopa opastettiin osallistumishakemuksen tekemisessä sähköiseen kilpailujärjestelmään.²⁸⁴

²⁸⁰ Muun muassa Pälkäneen kunnan, PPSHKY:n, pääkaupunkiseudun kuntien ja Helsingin keskustakirjaston hankkeet.

²⁸¹ Tätä korostettiin erityisesti PPSHKY:n, Helsingin keskustakirjaston, Olympiastadionin ja Verohallinnon hankkeeseen osallistuneiden henkilöiden toimesta.

²⁸² Näin PPSHKY:n edustaja, 6.11.2017 ja Helsingin hankintakeskuksen hankintapäällikkö, 6.10.2017.

²⁸³ Start-up tyyppisiä toimijoita oli Verohallinnon tekstintuotantahankkeessa ja Helsingin keskustakirjaston robotiikka- ja keinoälyratkaisuhankkeessa.

²⁸⁴ Olympiastadionin hankkeessa haluttiin varmistua, ettei kenenkään osaamattomuus ratkaise innovaatiokumppanuusmenettelyä. Yrityksille järjestettiin lukuisia infotilaisuuksia, jossa muun muassa kerrottiin ja näytettiin käytännössä sähköisen kilpailutusjärjestelmän käyttöä.

Julkisen sektorin kanssa ennenkin yhteistyötä tehneet perinteisemmät toimijat puolestaan löytävät paremmin tietoa hankinnoista ja hallitsevat tarjouksen tekemisen. Jo markkinoilla toimivat yritykset arvioivat kannustimia ja hanketta enemmän liiketaloudellisin perustein, jolloin esimerkiksi tarjouskilpailun ja kehitysvaiheen aikana maksetuilla palkkioilla voi olla suuri merkitys näiden yritysten motivaatioon.²⁸⁵

Motivaation ja yritysten kiinnostuksen herättäminen innovaatiokumppanuusprosessiin osoittautui monissa hankkeissa vaikeaksi, vaikka yritykset olivat kiinnostuneita hankkeita edeltävistä haaste- ja ideakilpailuista.²⁸⁶ Tämä voi johtua monesta eri syystä: joissain hankkeissa yritykset pitivät innovaatiokumppanuusprosessiin osallistumista liian työläänä tai sitouttavana, toisilla ei ollut kokemusta julkisista hankinnoista ja julkisen sektorin hankkeista tai hanke oli niille liian suuri, jotkut hankkeet eivät tavoittaneet oikeita yrityksiä tai joissain viestinnässä ei oltu riittävän selkeitä. Minkään hankkeen tarjouksia ei saatu paljon tai liikaa, vaan hankintayksiköiden mukaan tarjousten määrä oli joissakin hankkeissa sopiva, toisissa liian vähäinen. Vuoden 2017 innovaatiokumppanuushankkeiden perusteella voidaan todeta, että innovaatiokumppanuutta suunniteltaessa hankintayksikön pitäisi jo hyvin aikaisessa vaiheessa ryhtyä aktiiviseen viestintään markkinoiden suuntaan ja pyrkiä herättämään yritysten kiinnostus hankkeeseen.

6.3.6 Innovaatiokumppanit eivät usein ole yksittäisiä yrityksiä – parhaimmillaan innovaatiokumppanuus luo uudenlaista yhteistyötä yritysten välille

Innovaatiokumppanuushankinnan kohteena on innovaatio eli uusi tai merkittävästi paranneltu ratkaisu, jonka kaupallistaminen tai toteutus edellyttää vielä kehitystyötä ennen tuotantoon siirtämistä. Joskus kyse on selvästä, yksittäisestä innovaatiotuotteesta, jota kehitellään yhdessä tai useammassa yrityksessä. Näin oli esimerkiksi Verohallinnon tekstinlouhintaratkaisussa. Tällöin kehittäjät ovat usein yksittäisiä yrityksiä, jotka kilpailevat keskenään.

Usein kyse on kuitenkin merkittävästi parannellusta tai muokatusta ratkaisusta, jonka pohjana käytetään jo olemassa olevia komponentteja tai ratkaisun osia. Tällaiset hankinnat ovat luonteeltaan sellaisia, joiden ratkaisut ja hankinnan kohteen kuvauksen täyttäminen edellyttävät useamman eri toimijan yhteistyötä. Käytännössä edellytetään ryhmittymien tai kiinteiden alihankintasuhteiden muodostamista jo hankintamenettelyn aikana. Näin oli etenkin PPSHKY:n väliaikaisten leikkaussalien osalta, jossa hankinnan kohteena oli purettava ja uudelleen koottava leikkaussalirakennus.²⁸⁷ Leikkaussalimoduulitoimittajia, jotka toimittivat purettavia ja uudelleenkoottavia leikkaussaleja oli useita, mutta tämä ominaisuus ulottui vain ”sisämoduuliin”. Innovaatiokumppanuuden lähtökohtana oli ratkaisu, jossa myös leikkaussalia ympäröivä rakenne olisi yhteensopiva, purettavissa ja uudelleen koottavissa sen sisälle sijoitettavan moduulin kanssa. Ratkaisu edellytti kumppanuutta rakennusliikkeen ja leikkaussalitoimittajan kanssa jo hankintamenettelyn alkuvaiheessa. Yhteistyö on sujunut niin hyvin, että ryhmittymän jäsenet suunnittelevat uusia tuotteita ja tiiviimpää yhteistyötä jatkossa muissa hankkeissa. Myös Olympiastadionin hankkeessa tuotteen kehittäminen ja valmistaminen edellyttää yhteistyötä materiaalitoimittajien, valmistajien ja kiinnitysrakennesuunnittelijoiden välillä.

Jyväskylän Hippoksen alueen hankkeen monimuotoisuus (rakentaminen, kiinteistösijoittaminen, aluekehitys) on käytännössä edellyttänyt tarjoajilta ryhmittymien muodostamista.

²⁸⁵ Näin koettiin olevan erityisesti rakennusliikkeiden osalta Jyväskylän Hippos-alueen kehittämishankkeessa ja PPSHKY:n leikkaussalihankkeessa.

²⁸⁶ Kiinnostus idea- ja haastekilpailuissa oli huomattavasti innovaatiokumppanuusmenettelyä suurempaa Helsingin keskustakirjaston ja Helsingin elinkeino-osaston satamamatkustajaliikenteen sujuvoittamishankkeessa.

²⁸⁷ Uudenlaisesta yhdistelmästä on kyse myös Pohjois-Karjalan automatisoidun metsäkoneoppimisympäristön hankinnassa.

Hankkeen alkuvaiheessa rakennusliikkeet olivat kiinnostuneita hankkeesta itsenäisinä tarjoajina, mutta markkinavuoropuheluiden aikana ymmärsivät tarvitsevänsä tuekseen kiinteistö-sijoittamisen ja -kehittämisen toimijaa. Ryhmittymätarjouksia saatiin myös Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymän oppimisympäristöhankintaan ja pääkaupunkiseudun kuntien kahteen oppimisen arviointihankkeeseen.

Innovaatiokumppanuutta kilpailutettaessa haetaan jotain markkinoilla vielä olematonta ratkaisua tai olemassa olevien ratkaisujen uudenlaista yhdistelmää. Tämän vuoksi innovaatiokumppanuusmenettelyyn saadaan keskimääräistä useammin tarjouksia erityisesti eri alojen osaamista yhdistävien yritysten yhteenliittymiltä. Tähän on syytä myös hankintayksiköiden varautua etukäteen pohtimalla muun muassa sopimuksen täytäntöönpanoa (yhteydenpito, päätöksenteko, vastuusuhteet) ryhmittymämuodossa toimivan sopimuskumppanin kanssa ja sitä, onko hankinta sen luontoinen, että tarjouspyynnössä olisi syytä edellyttää esimerkiksi yhteisyrityksen perustamista hankintasopimuksen tekemisen jälkeen.

Innovaatiokumppanuushankkeen kohteena on ratkaisu, johon ei löydy valmista toteutusta markkinoilta. Usein kyse on myöskin ratkaisusta, johon perinteinen toimialajaottelu tai yksittäinen yritys ei pysty vastaamaan. Kumppanuushankkeiden kautta voidaankin muuttaa markkinaa myös luomalla yhteistyömahdollisuuksia uusien toimijoiden välillä.

6.3.7 Yksi vai useampi innovaatiokumppani

Noin puolessa vuonna 2017 toteutetuista innovaatiokumppanuusprojekteista valittiin tai oli tarkoituksena valita vain yksi innovaatiokumppani kehitysvaiheeseen.²⁸⁸ Useimmiten tätä perusteltiin rajatuilla budjettivaroilla kehitysvaiheen ajalle ja halulla käyttää hankkeeseen varatut varat itse innovaation hankintaan. Kehittämiskustannusten epäiltiin nousevan korkeiksi usean kumppanin mallissa, jossa kuitenkin lopullinen hankinta tehtäisiin vain yhdeltä.²⁸⁹ Toisaalta voidaan perustellusti kysyä, miksi innovaatiokumppanuusmenettelyyn ylipäättään ryhdytään, jos aikomuksena on kehittää ratkaisua vain yhden toimijan kanssa eikä pitää kilpailujännitettä yllä myös kehitysvaiheen yli. Yhden kumppanin mallissa hankintayksikkö nimittäin tekee kumppani- ja mahdollisen loppuratkaisun valinnan jo ennen kehitysvaiheen alkua, vaikka tietoa kehitysvaiheen lopputuloksesta tai etenemisestä ei vielä ole. Samanlainen mahdollisuus olisi saavutettavissa myös muita hankintamenettelyitä käyttäen, kunhan hankintayksikkö ilmoittaisi hankinta-asiakirjoissa lopullisen ratkaisun hankinnan olevan riippuvainen kehitysvaiheen onnistumisesta.

Syynä vain yhden innovaatiokumppanin kehitysvaiheeseen voivat olla myös innovaatiokumppanilta vaadittavat merkittävät investoinnit kehitysvaiheen toteuttamiseksi ylipäättään. Jotta menettelyyn saadaan kiinnostuneita innovaatiokumppaneita silloin, kun tutkimus- ja kehitysvaihe edellyttää merkittäviä taloudellisia panostuksia myös yritykseltä itseltään, on ennalta ilmoitetulla kumppaneiden määrällä ja varsinaisen tuotantovaiheen sopimuksen saamisella merkitystä yritysten osallistumishalukkuuteen.²⁹⁰ Jos sen sijaan hankintayksikkö kattaa huomattavan osan tutkimus- tai kehittämisvaiheen kustannuksista, tai yritys arvioi hankkeessa tehtävästä kehitystyöstä olevan hyötyä myös muiden mahdollisten ostajien suhteen, ei usean innovaatiokumppanin malli vaikuta samalla tavoin yritysten kiinnostukseen. Siksi myös innovaatiokumppanuuden kohteena olevan tuotteen, palvelun tai urakan

²⁸⁸ Kehitysvaiheeseen valittiin useampi kuin yksi kumppani Olympiastadionin istuinurakkahankkeessa, Jyväskylän Hippoksen alueen kehittämishankkeessa, pääkaupunkiseudun oppimisenarviointihankkeissa ja Helsingin ja Tallinnan satamaliikenteen sujuvoittamishankkeessa.

²⁸⁹ Näin Helsingin hankintakeskuksen hankintapäällikkö 6.11.2017 ja PPSHKY:n edustaja 6.10.2017.

²⁹⁰ Tampereen kaupungin hankkeessa: tuhkan jalostaminen edellytti merkittäviä investointeja myös innovaatiokumppanilta, minkä vuoksi kumppaneiden määrä päädyttiin rajaamaan yhteen.

skaalattavuus muiden ostajien käyttöön on merkittävä tekijä, kun pyritään lisäämään yritysten kiinnostusta innovaatiokumppanuutta kohtaan.

Toisaalta usean innovaatiokumppanin mallia puoltavia tekijöitä on useita. Uudenlaista ratkaisua haettaessa usean innovaatiokumppanin malli pitäisi pyrkiä säilyttämään innovaatiokumppanuusmenettelyn loppuun asti. Tämä tehostaa yritysten toimintaa luomalla kiritys- ja kilpailuolosuhteet myös tutkimus- ja kehitysvaiheen ajaksi, edesauttaen näin parhaan mahdollisen lopputuloksen saavuttamista.²⁹¹ Olympiastadionin istuinurakkahankkeessa pidettiin puolestaan tärkeänä päästä testaamaan mahdollisimman montaa ratkaisua myös käytännön tasolla ilman, että liian aikaisessa vaiheessa sitoudutaan yhteen ratkaisuun ja toimijaan. Usean innovaatiokumppanin valinta kehitysvaiheeseen myös parantaa innovaatiokumppanin onnistumisen mahdollisuutta²⁹² ja voidaan siten nähdä yhtenä riskienhallinnan toimenpiteenä, vaikka se samalla nostaa kehitysvaiheen kustannuksia. Palkkion suuruuteen ja kannustavuuteen olisikin kiinnitettävä erityistä huomiota usean innovaatiokumppanin mallissa tai silloin, kun kehityksen lopputulos ja sen hankinta ovat epävarmoja. Näissä tilanteissa kehitysvaiheesta maksettava palkkio voi jäädä yrityksen ainoaksi korvaukseksi kehitysvaiheen innovaatiopanoksesta.

Innovaatiokumppanuushankkeessa edellytettävien resurssi- ja osaamisvaatimusten kannalta monista hankintayksiköistä koostuvalla hankintarenkaalla olisi paremmat taloudelliset edellytykset aloittaa innovaatioiden kehittäminen ja pilotointi usean eri innovaatiokumppanin kanssa.²⁹³ Tämä puolestaan lisäisi myös innovaatioiden syntymisen todennäköisyyttä.²⁹⁴ Vuonna 2017 käynnistyneissä hankkeissa vain pääkaupunkiseudun kuntien oppimisen arvioinnin hankkeissa hankintayksiköitä oli useita. Kumppanuusmenettelyn seurauksena ei kuitenkaan hankittu lopullista ratkaisua kummassakaan yhteishankkeessa. Vaikka usean hankintayksikön malli voi olla tehokkaampi kumppanuusmenettelystä aiheutuvien kustannusten näkökulmasta, voivat näkemyserot hankittavan ratkaisun ominaisuuksista poiketa usean tilaajan hankintarenkaassa. Siksi päätöksentekoon, työnjakoon, yhteisen näkemyksen löytämiseen ja aikataulujen sovittamiseen pitää kiinnittää erityistä huomiota ennen hankintarenkaana toteutettavien innovaatiokumppanuushankkeiden käynnistämistä.²⁹⁵

6.3.8 Mitä kriteerejä innovaatiokumppanin valintaan voitaisiin soveltaa?

Hankintalain 38 §:n 3 momentissa nimenomaisesti todetaan, että innovaatiokumppaniehdokkaiden valinnassa on arvioitava ehdokkaiden valmiuksia tutkimukseen ja kehittämiseen sekä innovatiivisten ratkaisujen kehittämiseen ja toteuttamiseen. Lain 30 §:n 2 momentin mukaan puolestaan innovaatiokumppanin valinta on toteuttava parhaan hinta-laatusuhteen perusteella. Hankintayksikön on näin ollen arvioitava sekä esitettävän ratkaisun hintaa että laadullisia perusteita. Koska kriteerit eivät voi olla neuvottelujen kohteena, ne tulisi ainakin ylätasolla määritellä jo hankintailmoituksen julkaisun yhteydessä.²⁹⁶

²⁹¹ Jyväskylän Hippoksen alueen kehittämistä koskevassa hankkeessa työskennellyt asianajaja, 19.10.2017. Sama kilpailun ylläpi-toa ja sen kii-tävää vaikutusta korostava näkemys vaikutti myös Helsingin ja Tallinnan satamaliikenteen sujuvoittamista hakevan kumppanuusmenettelyn taustalla, hankkeen projektipäällikön haastattelu 20.3.2018.

²⁹² Näin Olympiastadionin ja Jyväskylän Hippoksen hankkeiden projektipäälliköiden haastatteluissa (13.11.2017 ja 28.9.2017)..

²⁹³ Julkisen sektorin toimijoiden välisestä yhteistyöstä, ks. myös Euroopan komissio (2018) s. 19.

²⁹⁴ Halonen (2016) s. 50.

²⁹⁵ Pääkaupunkiseudun oppimisen arviointihankkeessa haasteita ilmeni erityisesti kaupunkien erilaisista näkemyksistä ja eri kau-punkien edustajien ristiinmenevistä aikatauluista johtuen.

²⁹⁶ HE 108/2016 vp., s. 126 todetaan, että neuvottelumenettelyssä ja innovaatiokumppanuudessa, johon sovelletaan neuvottelume-nettelyä koskevia säännöksiä, hankintayksikkö voisi ilmoittaa menettelyn alussa käytetyt vertailuperusteet sekä niiden painoarvon muita menettelyjä väljemmin. Tällöin vertailuperusteita ja niiden painoarvoja voitaisiin vähäisessä määrin tarkentaa neuvottelujen kuluessa. Hankintayksikkö voisi myös esittää esimerkiksi menettelyn alussa vertailuperusteet ja niiden painoarvojen vaihteluvälit ja neuvottelujen aikana täsmentää vertailuperusteiden lopulliset painoarvot, alatekijät ja alatekijöiden painoarvot.

Hankintalainsäädännössä ei kuitenkaan aseteta varsinaisia rajoituksia vertailukriteereihin, kunhan näillä on liittynyt hankinnan kohteeseen.

Vuonna 2017 käynnistyneissä innovaatiokumppanuushankkeissa kriteereiden asettaminen koettiin usein vaikeaksi ja työlääksi. Tämä johtui pääpiirteissään siitä, että mahdolliset ratkaisut hankintayksikön tarpeen täyttämiseksi saattoivat poiketa merkittävästi toisistaan: joissain tapauksissa tarkkaa tietoa ei ollut edes siitä, tarjotaanko hankintayksikölle hankintatarpeen täyttämiseksi innovatiivista tuotetta, palvelua, ideaa tai näiden yhdistelmää. Kriteerejä asettaessaan hankintayksiköillä ei myöskään ollut aina tarkkaa käsitystä siitä, minkälaisia ratkaisuja potentiaaliset kumppanit pystyisivät edes kehittämään. Tulevaisuuden ennustaminen ja vertailukriteereiden asettaminen koettiinkin yhdeksi kumppanuusmenettelyn vaativimmista elementeistä.²⁹⁷ Tästä huolimatta on kuitenkin syytä myös mainita, että kriteereihin ja tulevaisuuteen liittyvästä epävarmuudesta huolimatta kaikissa hankkeissa saatiin asetettua vertailukriteerejä, eikä tähän mennessä kilpailutetuista innovaatiokumppanuushankkeista ole valittu markkinaoikeuteen.

Vuonna 2017 käynnistyneissä 11 innovaatiokumppanuushankkeissa on kumppaneiden valinnassa sovellettu lukuisia erilaisia kriteerejä. Hankkeissa käytetyt kriteerit on kerätty hankinta-asiakirjoista yhteen ja ne on tässä tutkimuksessa ryhmitelty kuuteen eri kategoriaan:

1. Kehitettävään ratkaisuun liittyvät ominaisuudet

- laadulliset lupaukset ja hankintayksikön asettamien toiminnallisten tavoitteiden täyttyminen
- prototyyppien / demoversioiden tekniset ja laadulliset ominaisuudet
- kehitettävän ratkaisun tekniset ominaisuudet ja ympäristötavoitteiden saavuttaminen
- innovatiivisuuden aste verrattuna markkinoilla jo oleviin ratkaisuihin²⁹⁸
- perustuuko ratkaisu avoimeen lähdekoodiin

2. Innovaatiokumppanin aiemmat näytöt sen innovaatiokyvystä

- yrityksen tai sen vastuuhenkilöiden / työntekijöiden aiempi kokemus tuotteiden tai palveluiden tutkimus- ja kehittämistoiminnasta
- aiempien referenssikohteiden innovatiivisuus

3. Resursointi

- hankintayksiköltä vaadittavien resurssien määrä kehitys- ja toteutusvaiheessa
- hankkeen toteuttamisen edellytyksenä olevan pääomasijoituksen suuruus
- yrityksen hankkeeseen kiinnittämät henkilöresurssit ja niiden laatu (osaaminen)

4. Suunnitelmat ratkaisun toteutuksesta tulevaisuudessa

- ratkaisun skaalattavuus
- perustettavan kehitysyhtiön johtamis- ja toimintasuunnitelma
- simulaatioympäristöä koskevat suunnitelmat
- suunnitelma energiatehokkaista työmalleista

5. Loppukäyttäjien / asiakkaiden tarpeiden huomiointi ratkaisussa tai sen jatkokehityksessä

- ratkaisun houkuttelevuus ja kiinnostavuus loppukäyttäjän kannalta

²⁹⁷ Tässä kuvattuja haasteita koettiin esimerkiksi Helsingin keskustakirjaston, Verohallinnon ja Pälkäneen kunnan hankkeissa.

²⁹⁸ Innovatiivisuuden käyttö vertailukriteerinä edellyttää myös nykytilan kuvaamista. Kuten Pesu toteaa, on pelkkä innovatiivisuus vertailuperusteena liian yleinen ja yksilöimätön ja se jättää hankintayksikölle rajoittamattoman harkintavallan tarjoutuen pisteyttämisessä (Pesu (2018) s. 11).

- loppukäyttäjän kokemuksen parantaminen (miten ratkaisu vastaa määriteltyjen käyttäjäprofiilien tarpeita, helppokäyttöisyys, miten käyttäjät osallistetaan palvelun kehittämistyöhön)

6. Innovaation toteutuskelpoisuus ja aikataulutus

- kehityksen aste ja jatkokehityksen tarve
- kehitykseen tarvittava aika ja resurssit
- lupaus siitä, milloin toimiva ratkaisu olisi tuotantokäytössä
- projektin hallintasuunnitelma ja projektin toteutettavuuden realistisuus (huomioiden ratkaisun kehitystaso, resursointi, aikataulutus)

Innovaatiokumppanille asetettavia vaatimuksia ja tarjousten vertailussa käytettäviä kriteereitä pitää kuitenkin harkita huolella. Moniin innovaatiokumppanuusmenettelyihin saatiin vain muutamia osallistumishakemuksia kiinnostuneilta tarjoajilta eikä kaikissa syntynyt kilpailua: osassa hyväksyttävistä tarjouksista saatiin vain yksi ja joskus kumppaniehdokkaita vetäytyi hankkeesta kesken hankintamenettelyyn.²⁹⁹ Kun potentiaalisten innovaatiokumppaneiden mukaan saaminen ja motivointi on yksi innovaatiokumppanuushankkeiden haasteista ja start-up-yritysten ollessa yksi innovaatioiden toimittajakohderyhmistä³⁰⁰, olisi myös kriteereiden oltava sellaisia, jotka mahdollistavat erilaisten toimijoiden osallistumisen ja menestyksen innovaatiokumppanuusmenettelyssä.³⁰¹

6.3.9 Mahdollinen epäonnistuminen?

Kaikissa tarkastelluissa hankkeissa oli olemassa jokin suunnitelma B. Etenkin silloin, kun varsinainen hankintatarve ei ole akuutti, voi vaihtoehtona olla jättää hankinta tekemättä kokonaan, jos innovaatiokumppanuuden aikana ei kehitetä soveltuvaa ratkaisua. Innovaatiokumppanuus sisältää aina T&K-vaiheen ja ideaalitapauksessa siihen pitäisi olla mahdollisuus ilman, että olisi pakkoa saada ratkaisu tuotantoon tiettyä ajankohtana.³⁰²

Riskienhallinta voi olla hyvin tiedostettuja riskejä ja niihin varautumista. Esimerkiksi eristetyssä testiympäristössä testaamista ennen tuotantoon siirtymistä (Verohallinnon tekstinlouhinta), prototyyppisarjojen valmistamista ja testaamista (Olympiastadion), tulosperustetun hankinta ja käyttöoikeussopimusmallin käyttö (Jyväskylän Hippoksen alue) tai pilottikokeilu ennen varsinaiseen tuotantoon siirtymistä tai merkittäviä investointeja (Tampereen kaupunki). Innovaatioita kehitettäessä on tiedostettava mahdollisuus epäonnistumiseen ja oltava valmiita menettämään innovaation kehittämisvaiheeseen varatut varat siinä tapauksessa, että hanke epäonnistuu.³⁰³ Siksi innovaatiokumppanuusmenettelyyn ryhtyessä kannattaisi pohtia myös mahdollisia seurauksia ja vaihtoehtoja sen varalle, ettei menettelyn seurauksena saada toivottua ratkaisua. Riskien hallinnan ja yritysten motivaation herättämisen kannalta ratkaisevia ovat myös immateriaalioikeuksiin liittyvät ehdot, kumppaneille

²⁹⁹ Osallistumishakemuksia ja tarjouksia tuli vähän muun muassa Tampereen ja Pääkaupunkiseudun kuntien hankkeisiin. Tampereen kaupungin ja PPSHKY:n hankkeissa annettiin lopulta vain yksi hyväksyttävissä oleva tarjous. Helsingin sataman matkustajaliikenteen sujuvoittamishankkeessa yksi yritys vetäytyi kesken neuvotteluista niiden kuormittavuuden ja toisen projektin resurssitarpeen vuoksi.

³⁰⁰ Myös Euroopan komissio mainitsee start-up-yritysten kasvun tukemisen yhdeksi innovaatiohankintamenettelyn tavoitteista (ks. Euroopan komissio (2018) s. 7 ja 23–24).

³⁰¹ Tältä osin eri tahot ovat kuitenkin esittäneet toisistaan poikkeavia näkemyksiä: osa pitää esimerkiksi aiempiin referensseihin painottuvaa arviointia ongelmallisena (ks. Halonen (2016) s. 47–48, Aho (2017) s. 10 ja Telles – Butler (2014) s. 28), kun taas toiset pitävät tätä tärkeänä (ks. Cerqueira Gomes (2014) s. 212–214 ja Pekkala et al. (2017) s. 235).

³⁰² Näin innovaatiokumppanuutta kuvailtiin Verohallinnon hankkeen tiimoilta. Kriteereiden merkitystä korostaa myös Euroopan komissio (2018) s. 24.

³⁰³ Useimmissa hankkeissa tämä oli tiedostettu ja aiheesta oli keskusteltu etukäteen perusteellisesti, näin muun muassa Verohallinto, Helsingin keskustakirjasto, Jyväskylän Hippos ja Olympiastadion.

mahdollisesti maksettavien palkkioiden tai hankintasopimuksen vastikkeen maksuaikataulua koskevat ehdot, kuten myös kumppaneiden karsimiseen liittyvät kriteerit.³⁰⁴

Osassa hankkeista innovaatiokumppanuusprojektiin oli myös haettu ulkopuolista juridista osaamista pullonkaulojen ratkaisemiseksi ja epävarmuuden hälventämiseksi³⁰⁵, vaikka kaikissa projekteissa oli mukana myös hankintayksikön omia hankinta-alan asiantuntijoita. Riskienhallinnan ja hankkeen läpiviemisen kannalta useissa hankkeissa korostui tarve huolelliseen ennakkosuunnitteluun, palaverien sopimiseen pitkäksi aikaa ennakolta ja riittävään resursointiin.³⁰⁶ Innovaatiokumppanuus muodostuu lukuisista eri vaiheista ja edellyttää toisaan seuraavien päätösten tekemistä ja huolellista suunnittelua ennen menettelyn käynnistymistä, mutta myös aktiivista osallistumista innovaatiokumppaneiden valinnan jälkeen tapahtuvassa kehitysvaiheessa. Monissa hankkeissa prosessiin kuluva aika, vaadittavat resurssit ja aikataulujen venyminen olivat yllättäneet kokeneitakin julkisten hankintojen asiantuntijoita.³⁰⁷ Kun tavoitteena on saada aikaan uudenlainen ratkaisu, voi myös kehitysvaiheen aikana ilmetä ennakoimattomia yllätyksiä. Niissä hankkeissa, joissa hankkeen oletettiin jo ennalta olevan vaativa ja johon siksi varattiin erityisiä resursseja ja panostettiin aktiiviseen viestintään, on myös edetty toivotulla tavalla.

Euroopan komission tuoreessa innovaatiohankintoja koskevassa ohjeistuksessa korostetaan myös tarvetta varautua epäonnistumisiin, mutta rohkaistaan riskin välttelyn sijaan riskin hallintaan. Tämän vuoksi olisi tärkeää varmistaa muun muassa sopimuksen irtisanomismahdollisuus siinä tapauksessa, että kehitettävä ratkaisu ei saavuta asetettuja tavoitteita tai jos kumppanuuden aikana markkinoille tuodaan tarpeita paremmin vastaava tuote, minkä hankinta tuki tulee tällöin kilpailuttaa.³⁰⁸

6.3.10 Innovaatiokumppanuus vai jokin muu menettely?

Innovaatiokumppanuushankkeet on erityisesti suunniteltu innovaatioiden tai merkittävästi paranneltujen ratkaisujen hankintaan. Niihin sisältyy olennaisena osana tarjouskilpailun jälkeen tutkimus- ja kehitysvaihe, jonka aikana ratkaisua kehitetään tuotantokelpoiseksi. Joissain hankkeissa olisi hankinta voitu suorittaa esimerkiksi neuvottelu- tai kilpailullisen neuvottelumenettelyn kautta. Tämä olisi kuitenkin edellyttänyt sitä, että ratkaisun kehittäminen ja suunnittelu olisi siirtynyt hankintamenettelyn aikana suoritettavaksi tai erillisessä hankkeessa toteutettavaksi, koska hankintapäätös ratkaisun hankinnasta olisi pitänyt tehdä tarjouskilpailun voittajaa valitessa.³⁰⁹ Kehittämisen siirtyminen kumppaneiden toteutettavaksi vasta innovaatiokumppanivalinnan jälkeen katsottiin monesti nopeuttaneen hankintaprosessia ja jopa laskeneen suunnittelukustannuksia.³¹⁰

Innovaatiokumppanuusmenettely mahdollistaa kehitysvaiheen toteuttamisen ilman sitoumusta kehityksen lopputuloksena syntyvän tuotteen tai palvelun hankinnasta. Tämä innovaatiokumppanuushankkeen sisäänrakennettu menettelytapa pienentää hankintayksikön riskiä toimimattoman ratkaisun hankinnasta ja tarjoaa mahdollisuuden käytännön testauksiin ennen valinnan tekemistä. Innovaatiokumppanuus on myös innovaatiokumppaneiden kannalta reilu järjestely, koska innovaatiopanoksesta useimmissa tapauksissa maksetaan

³⁰⁴ Näin HE 108/2016 p., s. 133.

³⁰⁵ Olympiastadionin ja Jyväskylän Hippoksen hankkeet.

³⁰⁶ Riskin sietämistä voidaan myös edistää luomalla kannustimia, ks. Euroopan komissio (2018) s. 21.

³⁰⁷ Näin muun muassa Tampereen kaupungin, Helsingin kaupunginkirjaston, Pääkaupunkiseudun kuntien oppimisenarviointi ja PPSHKY:n hankkeet.

³⁰⁸ Euroopan komissio (2018) s. 45–46.

³⁰⁹ Ks. myös Euroopan komissio (2018) s. 40.

³¹⁰ Näin Jyväskylän Hippoksen alueen kehittämisen ja PPSHKY:n leikkaussalihankkeissa.

korvaus. Tarjouskilpailun aikaisista toimista sen sijaan vain poikkeuksellisesti maksetaan korvauksia.

Toisaalta innovaatiokumppanuusmenettelyn katsottiin mahdollistavan joustavamman hankinnan tarpeen kuvaamisen. Tästä on hyötyä hankintaa suunniteltaessa, kun ratkaisuvaihtoehtoa ei tarvitse kiinnittää etukäteen. Toisaalta löyhemmän ja määrittelemättömän hankinnan ja kriteereiden käyttö saattaa altistaa riskille siitä, etteivät yritykset ymmärrä hankintayksikön tavoitteita oikein.³¹¹

6.3.11 Luottamuksellisuus ja innovaatiokumppanuus

Innovaatiokumppanuuden tavoitteena on mahdollisimman hyvin tilaajan tarpeita vastaava hankinta.³¹² Käytännössä tämä ei useinkaan tarkoita tuotteen tai konseptin luomista ”tyhjästä”, vaan usein yhteistyökumppanilla on jokin idea tai tuoteaihio, jota voidaan lähteä kehittämään tilaajan tarpeita vastaavaksi.

Hankintamenettely on mahdollista toteuttaa yhden tai useamman innovaatiokumppanin kanssa. Jo hankinnan alkuvaiheessa pitää määritellä, kuinka monta osallistujaa valitaan neuvotteluihin (hankintalaki 38 § 3 mom.) ja voidaanko osallistujien määrää vähentää menettelyn edetessä (hankintalaki 39 § 3 mom.). On myös esitetty, että useamman osallistujan mallissa on periaatteessa mahdollista sopijapuolten päätyä sellaiseen ratkaisuun, jossa innovaatiokumppaneiden ehdotukset yhdistetään. Tästä mahdollisuudesta on kuitenkin ilmoitettava jo hankintailmoituksessa. Hankintayksikkö ei saa paljastaa osallistujan ideoita muille osallistujille ilman tiedon haltijan nimenomaista suostumusta tietyn tiedon luovuttamiseen ja kaikille, joiden kehitystyötä hyödynnetään, pitää maksaa korvaus.³¹³

Osallistujien liikesalaisuuksien³¹⁴ suojaamisesta on kaiken kaikkiaan huolehdittava. Hankintalain 39 §:n 5 momentissa erityisesti todetaan, että jos hankintayksikkö on valinnut menettelyyn useita kumppaneita, hankintayksikkö ei saa ilmaista toisille kumppaneille ratkaisuja, joita yksi kumppaneista on ehdottanut, eikä muita menettelyn aikana saatuja luottamuksellisia tietoja ilman kyseisen kumppanin yksilöityä suostumusta. Tilaaajan täytyy myös neuvotteluvaiheessa varoa paljastamasta muille tarjoajille neuvotteluihin osallistuvan ehdokkaan tai tarjoajan antamia luottamuksellisia tietoja ilman tämän antamaa suostumusta, jossa on yksilöity suostumuksen kohteena olevat tiedot (hankintalaki 35 §).

Toisaalta tietyt menettelyt ovat jo luonteeltaan sellaisia, joissa ideat ovat avoimia. Tällaisia ovat esimerkiksi hackathonit.³¹⁵ Myös hackathonien toteuttamistavoissa on eroja, mutta useimmiten osallistujat esittävät lopuksi nimenomaan alustavan ehdotuksen ratkaisuksi. Tällöin osallistujat myös lähtökohtaisesti tietävät ideoiden tulevan yleisön ja muiden osallistujien tietoon. Olennaiseen asemaan nouseekin ennemmin osapuolten riittävä informointi kulloisenkin menettelyn luonteesta. Toisinaan jo tavanomaisessa tarjouspyynnössäkkin voitaneen todeta, ettei neuvotteluissa pitäisi käyttää mitään luottamuksellista tietoa.

³¹¹ Näin Pälkäneen kunnan ja Pääkaupunkiseudun kuntien hankkeissa.

³¹² Aho (2017) s. 1.

³¹³ Aho (2017) s. 15.

³¹⁴ Sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain 1061/1978 (SopMenL) 4 §:n mukaan kukaan ei saa oikeudettomasti hankkia tai yrittää hankkia tietoa toisen liikesalaisuudesta eikä käyttää näin hankkimaansa tietoa. Liikesalaisuuden ymmärtämisen lyhyesti tarkoittavan tietoa, jonka salassa pitämisellä on taloudellista merkitystä elinkeinonharjoittajalle. Myös rikoslain 39/1889 5 §:ssä säädetään yrityssalaisuuden rikkomisesta. Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 621/1999 (julkisuuslaki) 6 luvun 24 §:ssä todetaan salassapidon koskevan asiakirjoja, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liike- tai ammattisalaisuudesta.

³¹⁵ Hackathon voidaan löyhästi määritellä tapahtumaksi, missä joukko ihmisiä kokoontuu ennalta sovituksi ajaksi työstimään ratkaisuja annettuihin haasteisiin.

Luonnollisesti tällainen menettely voi olennaisesti rajoittaa hankintayksikön käsitystä ratkaisuehdotuksesta.

Hankintalain innovaatiokumppanuuden kulkua koskevassa 39 §:ssä asettaa raamit innovaatiokumppanuuden kululle. Erityisen tärkeää luottamuksellisten tietojen suojaaminen on hankintapäätöstä edeltävien neuvotteluiden yhteydessä, joskin tietojen suojaaminen tulee ottaa huomioon myös hankkeen aikana ja sen jälkeen. Lain sanamuoto siis asettaa velvoitteen suojata kahdenlaisia tietoja: esitettyjä ratkaisuja sekä muita luottamuksellisia tietoja, kuten yrityksen liikesalaisuuksia.³¹⁶ Liikesalaisuuksia on suojattava ja niiden luovuttamisesta pidättäydyttävä myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) nojalla.³¹⁷

Riittävän täsmällisen hankintailmoituksen laatimisen lisäksi hankintayksikön kannattaa pyytää luottamuksellisten osien merkitsemistä tarjoukseen ja kahden erillisen version, julkisen ja ei-julkisen toimittamista.³¹⁸ Luottamuksellisen materiaalin identifiointi ja suojaaminen korostuvat innovaatiokumppanuusmenettelyssä ja erityisesti neuvotteluvaiheessa. Hankintayksikön ja neuvotteluihin osallistuvien tarjoajien pitäisi päästä yhteisymmärrykseen asiasta. Yritys tuntee itse parhaiten salassapidon kannalta merkittävät tietonsa ja siksi lähtökohdaksi onkin järkevää ottaa tarjoajan oma näkemys asiasta. Hankintayksikön mahdollisuus kiistää osapuolen oma tulkinta tulee kysymykseen vain erittäin perustelluista syistä. Tällaisen ristiriidan ilmetessä yrityksellä pitäisi olla oikeus vetää pois ehdokkuutensa.³¹⁹

Neuvotteluista kannattaa pitää pöytäkirjaa. Pöytäkirjasta olisi hyvä ilmetä neuvotteluiden sisältö sekä ehdokkaiden ja tarjoajien asemaan vaikuttavat olennaiset tiedot.³²⁰ Tällä tavoin voidaan paremmin varmistaa myös keskusteluissa esitettyjen ideoiden ja toimintamallien alkuperä jälkeenpäin.³²¹ Monissa innovaatiokumppanuushankkeissa myös käytiin ennen neuvotteluvaiheen aloittamista hankintayksikön edustajien kesken keskusteluja siitä, miten kumppaniehdokkaiden kanssa neuvottelujen aikana kommunikoidaan ja muistutettiin luottamuksellisuuden varmistamisen tarpeesta. Yhdessä hankkeessa myös tehtiin päätös siitä, että kaikki neuvottelut nauhoitetaan.

On myös esitetty, että tietyissä tilanteissa hankintayksikkö voisi tehdä salassapitosopimuksen neuvottelukumppaneiden kanssa, esimerkiksi silloin, kun mukana on vain muutama neuvottelija ja keskustelu etenee hyvin teknisiin yksityiskohtiin.³²² Eräässä hankkeessa yksi kumppaniehdokkaista puolestaan pyysi hankintayksikön edustajia allekirjoittamaan salassapitosopimuksen sen neuvotteluissa antamien tietojen suojaksi, mutta tästä kieltäydyttiin. Toisaalta mahdollisuutena voisi myös olla se, että ennen neuvottelujen aloittamista hankintayksikkö ilmoittaa, ettei neuvotteluissa pidä käsitellä mitään liikesalaisuuksiksi katsottavia tietoja. Käytännössä tällaisen ilmoituksen tekeminen voisi kuitenkin merkittävästi vaikeuttaa neuvotteluja tai jopa estää neuvottelujen tarkoituksen toteutumisen ja innovaatiokumppanuushankkeen etenemisen.

³¹⁶ Hankintadirektiivin 2014/24/EU 21 artiklassa luottamuksellisista tiedoista mainitaan seuraavasti: ” — — hankintaviranomainen ei saa paljastaa talouden toimijoiden sille toimittamia tietoja, jotka nämä ovat määritelleet luottamuksellisiksi, mukaan lukien muttei yksinomaan tekniset tai liikesalaisuudet ja tarjouksiin liittyvät luottamukselliset näkökohdat — —”. Direktiivin sanamuodosta selviää, että ainakin liikesalaisuudet tulevat suojatuiksi luottamuksellisina, mutta myös muut tiedot voivat saada suojaa.

³¹⁷ Toisella tarjoajalla ei ole oikeutta edes asianosaisasemansa perusteella toisen liikesalaisuuteen julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 6 kohdan nojalla. Liikesalaisuudet eivät myöskään ole yleisöjulkisuuden piirissä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaan.

³¹⁸ Dimoulis (2012) s. 33.

³¹⁹ Vapaavuori (2016) s.72.

³²⁰ Aho (2017) s. 21 ja Hankintalakityöryhmän muistio (2004) s. 36 ja 171.

Pöytäkirjan pitäminen edesauttaa myös hankintamenettelyn eri vaiheiden dokumentoimista hankintakertomukseen hankintalain 124 §:n 3 momentin mukaisesti.

³²¹ Vapaavuori (2016) s. 72.

³²² Vapaavuori (2016) s.73.

Siinä missä immateriaalioikeuksin ei lähtökohtaisesti ole mahdollista suojata ideoita tai tietoa sinällään, yritys- ja liikesalaisuudet saattavat hyvinkin pitää sisällään myös tällaisia elementtejä. Yrityssalaisuus onkin usein juuri tiedon suojaa.³²³ Viisainta lienee edellä mainitulla tavalla ottaa lähtökohdaksi neuvottelukumppanin oma arvio luottamuksellisuudesta. Koska neuvotteluissa hankintayksikkö useimmiten väistämättä saa tietoonsa tarjoajien liikesalaisuuksia ja muita suojattavia tietoja, kilpailutusta ei tulisi myöskään peruuttaa kevyin perustein.

6.3.12 Innovatiiviset hankinnat ja immateriaalioikeudet

Hankintalain 39 §:n 5 momentin mukaan hankintayksikön on ilmoitettava hankintailmoituksessa, tarjouspyynnössä tai neuvottelukutsussa teollis- ja tekijänoikeuksien järjestelyistä. Lain perusteluissa todetaan, että hankinta-asiakirjoissa olisi myös mainittava käyttöoikeutta koskevista järjestelyistä ja käyttöoikeuden laajuudesta. Kumppanuusmenettelyn riskit ja hyödyt olisi muutoinkin jaettava siten, että ne kannustavat molempia osapuolia kehittämään ja ottamaan käyttöön innovatiivisia ratkaisuja.³²⁴

Useimmiten lähtökohtana julkisiin hankintoihin liittyvissä tarjouspyynnön ja sopimuksen ehtoissa on se, että oikeudet jäävät ratkaisun kehittäjälle hankintayksikön saadessa ratkaisun käyttöön laajan käyttöoikeuden. Kun ratkaisun teknisesti kehittää hankintayksikön sopimus-kumppani, on harvoin perusteltua tai järkevää vaatia hankkeen lopputulosten oikeuksia hankintayksikölle.³²⁵

Tutkimushankkeessa tehtyjen haastattelujen aikana on kuitenkin käynyt ilmi, ettei hankintayksiköille ole aina selvää, miten immateriaalioikeuksiin pitäisi suhtautua, miten niitä on jaoteltava ja minkälaisen vaatimusten asettaminen on perusteltua. Kävi myös ilmi, että tietyissä hankintayksiköissä on olemassa vahva ajatus siitä, että jos hankintayksikkö käynnistää innovaatiokumppanuuden ja maksaa kehitysvaiheen aikana palkkioita ratkaisun kehittämisestä kaupallisesti kypsäksi tuotteeksi tai palveluksi, sen pitäisi hyötyä tekemästään sijoituksesta myöhemmässä vaiheessa taloudellisesti siinä tapauksessa, että ratkaisu on skaalattavissa muiden hankintayksiköiden käyttöön tai muodostuu jopa kansainväliseksi menestystarinnaksi. Innovaation skaalattavuus on varmasti sen tärkeimpiä ominaisuuksia innovaation vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseksi. Skaalattavuutta korostetaan paitsi monesti innovaatioiden T&K-rahoituspäätösten että strategisten ja poliittisten tavoitteiden asettelun taustalla. Yksittäisiä hankintayksiköitä sen sijaan ei innovaation skaalattavuus usein kiinnosta, ellei tämän nähdä tuottavan heille hyötyjä esimerkiksi alhaisempien kustannusten muodossa. Heidän tavoitteenaan on ensisijaisesti luoda omiin tarpeisiinsa parhaiten soveltuva ratkaisu.³²⁶ Jos tämä ratkaisu on myöhemmin muiden hankintayksiköiden saatavilla edullisemmin, on tilanne koettu joidenkin ensikäyttäjien näkökulmasta epäreiluna. Hankkeessa tehdyissä haastatteluissa on jopa ilmennyt ilmiselvää haluttomuutta siihen, että ”meidän (yksittäisen hankintayksikön) rahoilla” tehtävän hankinnan yhteydessä kehitetään muitakin hankintayksiköitä, koko toimialaa tai tietyn yrityksen kasvamista. Eräät hankintayksiköt ovat tämän vuoksi esittäneet, että heillä pitäisi olla mahdollisuus ”hyötyä” taloudellisesti siitä, että juuri heidän hankinta-aloitteensa ja heidän osittain rahoittamansa T&K-vaiheen

³²³ Esimerkkejä ”tunnetuista” yrityssalaisuuksista ovat Coca-Colan resepti, Chanel 5:n koostumus sekä Facebookin ja Googlen algoritmit. Ks. Vapaavuori (2016) s. 49.

³²⁴ HE 108/2016 vp., s. 133. Ks. myös Euroopan komissio (2018) s. 37–38: ”For all public procurements that may involve innovation, it is important that public buyers clearly define upfront, in the tender documents, the allocation of intellectual property rights linked to the public contract.”

³²⁵ Sama näkemys on myös esitetty Innovaatiokumppanuus –käsikirjassa, ks. Aho (2017) s. 18–19.

³²⁶ Ks. esimerkiksi Innovatiiviset julkiset hankinnat, Policy Brief 16/2018, s. 4, jossa todetaan, että ”yksittäisen hankinnan valmistelu ei kuitenkaan lähde liikkeelle koko toimialaa koskevista kehittämis tarpeista, vaan yksilöidymmästä palveluiden kehittämiseen tai investointitarpeeseen liittyvästä lähtökohdasta. Uusi tuote tai teknologia ei sinällään ole ostajalle itseisarvo. Se on tärkeää silloin, kun on näköpiirissä, että uudet ratkaisut tarjoavat tavanomaisia ratkaisuja suurempia hyötyjä.”

seurauksena syntyvä ratkaisu menestyy kaupallisesti. Esitettyjen näkemysten ja niistä aiheutuvien esteiden tai negatiivisten vaikutusten johdosta on aihetta syytä käsitellä myös tämän tutkimuksen yhteydessä.

Yrityksellä tai organisaatiolla on yleensä toimintaansa liittyen hallussaan erilaista omaisuutta. Yksinkertaisimmillaan tällaista omaisuutta ovat esimerkiksi yrityksen tuotteet ja varasto. Tänä päivänä yhä merkittävämpi osa varallisuudesta koostuu kuitenkin niin kutsutusta aineettomasta omaisuudesta, immateriaalioikeuksista (IP-oikeudet, Intellectual Property Rights.) Aineettomaan omaisuuteen voivat kuulua esimerkiksi tietotaito, yritysilme tai yrityksen goodwill. Juridisesti IP-oikeudet luokitellaan perinteisesti teollis- ja tekijänoikeuksiin. Tekijänoikeudet jaotellaan tekijänoikeuksiin ja lähioikeuksiin, teollisoikeuksiin puolestaan kuuluvat muun muassa patenttioikeus, tavaramerkkioikeus ja mallioikeus.³²⁷

Immateriaalioikeudet ovat nykyisin pääsääntöisesti yksinoikeuksia, joiden perusteella niiden haltija voi kieltää muilta oikeuden hyväksikäyttämisen. Kohteesta riippuen eri suojamuodot voivat tulla kyseeseen ja suojamuodot voivat olla myös päällekkäisiä tai limittäisiä. Esimerkiksi tiettyä lopputuotetta voivat yhdessä suojata patentti (tuotteen keksinnöllisyys), mallisuoja (tuotteen ulkomuoto) ja tavaramerkki (tuotteella on lisäksi erillinen nimi.) Suomessa IP-oikeudet syntyvät aina luonnolliselle henkilölle eli sille, joka on tehnyt keksinnön tai luonut mallin tai teoksen.³²⁸ Tietyissä tapauksissa oikeus voi siirtyä muulle taholle lain nojalla, tällaisia poikkeuksia on esimerkiksi työsuhdekeksintöjen sekä tietokoneohjelmien osalta. Koska pääsäännön mukaan oikeus tuotokseen on sen luoneella, tulee IP-oikeuksien siirtämisestä määrätä sopimuksin tai lailla.

IP-oikeuksista tekijänoikeus syntyy ”automaattisesti” tekijälle, sen sijaan teollisoikeudet vaativat rekisteröinnin. Tietyistä eroista suojan saamisessa huolimatta pääsääntönä voidaan pitää oikeuden syntymistä sille, joka on tehnyt ”henkisen” työn. Jos useat henkilöt ovat osallistuneet tekemiseen, oikeus syntyy heille kaikille.³²⁹

Osapuolten roolituksen merkitys

Hankintayksikön näkökulmasta oikeuksien syntyminen riippuu ensinnäkin sen asemasta kumppanuusprojektissa. Mikäli tehtäväksi jää lähinnä investoida varoja kehittämisvaiheeseen siten, että käytännön ratkaisut ja muu toiminta jäävät toteuttavan tahon harkintavaltaan, oikeudet jäävät lähtökohtaisesti kehittäjälle. Tilaajan on kuitenkin syytä olla aktiivisesti mukana kehitysprosessissa, jotta projektin tulos vastaa todella sen tarpeita.

Innovaatiokumppanuuden näkökulmasta hankintayksiköltä voidaan odottaa tavallista aktiivisempaa panostusta kehitysprojektiin. Jotta tulos voi olla juuri sen tarpeisiin sopiva innovaatiokumppanuuden tarkoituksen mukaisesti, kehitysvaiheeseen olisi syytä alusta asti myös hankintayksikön puolelta resursoida tarpeeksi osallistujia, joilla on mahdollisuudet perehtyä projektiin ja osallistua suunnitteluun. Useimmiten tilaajan antamat ohjeet ja suuntaviivat eivät sellaisenaan kuitenkaan riitä synnyttämään oikeuksia. Esimerkiksi tekijänoikeuslain säännös tekijänoikeuden syntymisestä teoksen luoneelle koskee myös toisen palveluksessa luotuja teoksia.³³⁰

³²⁷ Muita teollisoikeuksia ovat hyödyllisyysmallioikeus, integroitujen piirien piirimallien suoja, kasvinjalostajanoikeus, maantieteellisten merkintöjen suoja, toiminimioikeus ja suoja sopimatonta menettelyä vastaan.

³²⁸ Mansala (2007) s.595.

³²⁹ ks. esimerkiksi patentin saamisesta Haarmann (2014) s. 203 sekä tekijänoikeuslain mukaisesta yhteisteoksesta Harenko et al. (2016) s. 84–86.

³³⁰ Haarmann (2014) s. 243.

Yksinkertaistetusta esimerkistä käy tilanne, jossa pankki tilaa taiteilijalta aulataidetta. Pankin edustajilla voi olla yksityiskohtaisiakin ideoita työn toteutuksesta, halutaan esimerkiksi jylhää metsämaisemaa, jossa voisi myös olla kuvattuna pankin tunnuksena toimiva eläin. Myös muita kriteerejä esitetään, joiden perusteella taiteilija toteuttaa teoksen. Lopputulos lienee silti varsin erilainen, kuin jos pankin edustaja olisi toteuttanut teoksen itse. Teoskynnyksen arvioinnissa lähdetään siitä, ettei toinen saman idean, teeman tai aiheen toteuttaja olisi voinut päätyä itsenäisesti samaan lopputulokseen.³³¹ On myös huomattava, ettei tekijänoikeudella suojata vain taidetta, vaan esimerkiksi tietokoneohjelman ensisijainen suojamuoto Euroopassa on tekijänoikeus. Yleensä tilaaja ei siis voi pelkän ideansa perusteella saada esimerkiksi tekijänoikeussuojaa. Eri asia on se, että ohjeistus ja työn tarkoitus voi rajoittaa työskentelyn luovaa ulottuvuutta siinä määrin, ettei tekijänoikeutta ylipäättään synny.³³²

Oikeus syntyy sille, joka tekee toteuttamisratkaisut riittävän omaperäisellä tavalla, hieman IP-oikeudesta riippuen. Luovan työn tasoa ja tekijää ei ole aina aivan yksinkertaista määrittellä. Esimerkiksi keksinnön riittävä omaperäisyyden taso suojan saamisen näkökulmasta edellyttää uutuuden lisäksi keksinnöllisyyttä alan ammattimiehen näkökulmasta, tekijänoikeuden saaminen puolestaan teostason³³³ ylittymistä. Yleistäen voidaan todeta, että useimpia IP-oikeudenaloja yhdistää suojan kohdistuminen toteutukseen, ei taustalla olevaan ideaan.³³⁴

Arviointi tapahtuu jossain määrin eri lähtökohdista, mikäli hankintayksikön edustaja ei olekaan vain ohjeistaja ja prosessin valvoja, vaan ryhtyy kirjoittamaan ohjelmointikoodia tai luomaan graafista ilmettä tuotteelle tai palvelulle. Jos hankintayksikkö tällä tavalla osallistuu tarjoamalla asiantuntijoita projektin käyttöön, on syytä huomioida työntekijöille syntyvien oikeuksien siirtyminen työnantajalle. Kuten aiemmin mainittiin, Suomessa IP-oikeudet eivät ensisijaisesti voi syntyä oikeushenkilöille, vaan ensisijainen oikeudenhaltija on aina luonnollinen henkilö. Tietyin laissa säädetyin edellytyksin työntekijälle syntyvä oikeus voidaan kuitenkin lain nojalla siirtää työnantajalle. Oikeusjärjestyksessämme on tältä osin poikkeuksia tekijänoikeuslaissa 404/1961 (TekijäL) sekä erillissäädökset työsuhteesta tehtyjen keksintöjen (laki oikeudesta työntekijän tekemiin keksintöihin 656/1967) sekä korkeakoulukeksintöjen (laki oikeudesta korkeakouluissa tehtäviin keksintöihin 2006/369) osalta. Esimerkiksi TekijäL:n mukaan, jos tietokoneohjelma luodaan työsuhteesta johtuvia työtehtäviä täytettäessä, tekijänoikeus ohjelmaan siirtyy työnantajalle. Sama koskee tietokantaa (TekijäL 40 b §).³³⁵

Ainakin teoriassa lienee mahdollista, että esimerkiksi hankintayksikön projektin käyttöön antamalle insinöörille voi syntyä osaoikeus projektissa kehitettyyn keksintöön, jolloin oikeus voisi siirtyä työnantajalle eli hankintayksikölle. Näidenkin oikeuksien siirtyminen voi kuitenkin olla myös sopimuserusteista.³³⁶ Esimerkiksi tekijänoikeuden siirtymisestä työssä luotuihin teoksiin sovitaan usein jo työ sopimuksessa.³³⁷ Edellytyksenä tällaisten oikeuksien syntymiselle on edellä esitettyin tavoin henkisen työn panos projektissa. Ennen kumppanuuteen

³³¹ Harenko et al. (2016) s. 17.

³³² Harenko et al. (2016) s. 17–18.

³³³ Harenko et al. (2016) s. 18, jonka mukaan ”Tekijänoikeussuojan edellytyksenä oleva itsenäisyyden ja omaperäisyyden vaatimus merkitsee sitä, että tekijän työn tuloksen tulee suojaa saadakseen ylittää teoskynnys eli yltää teostasoon.”

³³⁴ Esimerkiksi tekijänoikeus on ilmaisumuodon suojaa, Euroopan patenttisopimus jättää patentoitavuuden ulkopuolelle suunnitelmat, säännöt ja menetelmät älyllistä toimintaa, pelejä tai liiketoimintaa varten ja mallioikeuslain 4b §:stä voidaan johtaa mallin rekisteröimisen edellytykseksi se, että tuotteelle on myös vaihtoehtoisia toteuttamistapoja.

³³⁵ ”Jos tietokoneohjelma ja siihen välittömästi liittyvä teos on luotu täytettäessä työsuhteesta johtuvia työtehtäviä, tekijänoikeus tietokoneohjelmaan ja teokseen siirtyy työnantajalle. Sama koskee vastaavasti myös virkasuhteesta luotua tietokoneohjelmaa ja siihen välittömästi liittyvää teosta.”

³³⁶ Työsuhdekeksintölaki on pääosin sopimuksenvaarainen, eli dispositiivinen. Pakottaviin säännöksiin kuuluu muun muassa kohtuullinen korvaus keksinnön tehneelle (TyösKeksL 7 §).

³³⁷ Ks. Harenko et al. (2016) s. 339, jonka mukaan ”Tyypillisiä tekijänoikeuden siirtymistä koskevia sopimuksia ovat työ sopimukset, työehtosopimukset, tutkimus- ja kehityssopimukset, jakelusopimukset ja teknologian siirtoon liittyvät sopimukset.”

sitoutumista viisainta on sopia mahdollisimman selkeästi paitsi oikeuksien jakaantumisesta myös kehittämiseen hankintayksikön puolelta osallistuvien työntekijöiden asemasta.³³⁸ Myöhemmin perehdytään tarkemmin kysymykseen oikeuksien jakaantumisen toteuttamisesta.

Oikeuksien syntyminen innovaatiokumppanuushankkeessa

Hankintaprosessissa pitäisi alusta alkaen määritellä, mitä oikeuksia hankintayksikkö saa ja mitkä jäävät kehittäjälle. Projektin kulku on tärkeää huomioida oikeuksista sovittaessa. Eri vaiheissa kyseeseen tulevat mahdollisesti eri IP-oikeudet. Oikeuksien syntymisellä on merkitystä myös ajallisesti.

Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta (TKI) hankkeissa käytetään yleensä jaottelua tausta- ja tulosaineistoon. Tausta-aineisto viittaa projektin ulkopuolella syntyneeseen materiaaliin ja oikeuksiin. Tällainen aineisto on osapuolten hallussa jo ennen kehityshankkeen alkua. Tausta-aineistoon voi kuulua esimerkiksi tietotaitoa, IP-oikeuksia sekä materiaalia, jota hyödynnetään hankkeen kehitystyössä. Tausta-aineisto tukee kehittämistyötä, jääden yleensä alkuperäiselle omistajalleen. Tällöin sitä voidaan hyödyntää toiminnassa myös jatkossa, sekä edesauttaa kehitettävän tuotteen kaupallistamista. Tausta-aineiston hyödyntämisestä voidaan sopia esimerkiksi niin, että sopijapuolet myöntävät toiselle ei-yksinomaisen käyttöoikeuden hankkeen ajaksi sellaiseen tausta-aineistoon, josta sopimuksella erikseen sovitaan. Tausta-aineisto on syytä huomioida myös varsinaisen lopputuotteen näkökulmasta. Mikäli hankkeen tuloksen hyödyntäminen edellyttää jonkin sopijapuolen hallussa olevan tausta-aineiston käyttöä, tällaisesta käyttöoikeudesta on luonnollisesti syytä sopia tarvittavassa laajuudessa.

Tulosaineisto viittaa kehityshankkeessa syntyviin immateriaalioikeudellisiin tuloksiin, esimerkiksi teoksiin tai keksintöihin, joita voidaan hyödyntää kaupallisesti ja joita voidaan suojata joko varsinaisina immateriaalioikeuksina tai liikesalaisuuksina.³³⁹ Tulosaineistona suojatuksi voivat lopullisen tuotteen lisäksi tulla esimerkiksi piirrokset ja prototyypit. Yhteistyön tarkoitus ja osapuolten intressit toiminnassa määrittelevät käytännössä sen, millä tavoin tulosaineistoon kohdistuvista oikeuksista on mielekästä sopia. Kysymykseen voivat tulla yksinoikeuksien osittais- tai kokonaissiirtojen lisäksi erilaiset käyttöoikeussopimukset.³⁴⁰

Esimerkki

Kunta on valinnut yrityksen X innovaatiokumppanikseen kehittämään kunnallisen terveydenhuollon asiakkaille mobiilisovellusta muun muassa aikojen varamiseen terveyskeskuksista. Kehityksessä tarpeellista dataa seulotaan ja käsitellään kunnan hallussa olevista tietokannoista yrityksen jo aiemmin kehittämää tietokoneohjelmaa hyödyntäen. Tällöin tietokannat kuuluvat edelleen projektin päätyttyä kunnalle ja yrityksen ennen projektin alkua kehittämät ohjelmat ynnä muut edelleen yritykselle. Mobiilisovelluksen kehittäjätiimi tuottaa projektin aikana esimerkiksi erilaisia luonnoksia lopullisen sovelluksen toiminnasta. Näistä on syytä sopia erikseen riippuen siitä, millä tavalla oikeudet lopulliseen tuotteeseen on tarkoitus järjestää. Osana tuotekehitystä sovellukselle luodaan graafinen ilme, jonka oikeudet kuuluvat lähtökohtaisesti graafikolle ja jonka kanssa on voitu sopia oikeuksien siirtymisestä toimittaja-työntekijälle. Lopullisen sovelluksen ajantasaisena pysyminen edellyttää myös

³³⁸ Kehittämiselä tarkoitetaan tässä kohtaa nimenomaisesti luovaan työskentelyyn tai keksinnön varsinaiseen toteuttamiseen osallistumista, erotuksena hankintayksikön tavanomaisesta asemasta ohjeiden antajana tilaajan ominaisuudessa.

³³⁹ Aho (2017) s. 18

³⁴⁰ Tulos- ja tausta-aineistoista ks. esim. Vuorijoki (2007) s. 204 ja 206.

jatkossa pääsyä kunnan datavarantoihin. Myös tätä projektin jälkeen jatkuvaa käyttöoikeutta on syytä käsitellä sopimuksessa.

Oikeudet tulosaineistoon voidaan järjestää eri tavoin. Yksi vaihtoehto on yksinoikeuden kokonais- tai osittaisiirto. Yksinoikeus johonkin tuotokseen tarkoittaa tekijänoikeuksien osalta yksinoikeutta määrätä aikaansaannoksesta.³⁴¹ Esimerkiksi myönnetty patentti sen sijaan tuottaa yksinoikeuden määrätä keksinnön hyväksikäytöstä. Kyse on siis ennen kaikkea kielto-oikeudesta.³⁴² Erityisesti rekisteröintiä vaativien teollisoikeuksien osalta yrityksen tai muun toimijan kannattaa harkita, mitä oikeuksia se tarvitsee ja mitä se voi todellisuudessa toiminnassaan hyödyntää ja valvoa. Useimmissa yrityksissä ensisijainen tapa on valmistaa ja markkinoida tuotteita, joissa yritykselle kuuluvia oikeuksia on hyödynnetty. Joskus suojaus saattaa olla perusteltua tuotekehityksen turvaamiseksi. Tällaisia, edellä kuvattuja tarpeita ei kuitenkaan yleensä julkisella sektorilla esiinny, useimmitenhan tuote tai palvelu hankitaan muualta juuri siitä syystä, ettei hankintayksiköllä itsellään ole tarvittavaa osaamista tai resursseja varsinaiseen kehitystyöhön.

Oikeuksien siirtäminen hankintayksikölle tai osaomistus yrityksessä?

Innovaatiokumppanuuden näkökulmasta koko yksinoikeuden siirtäminen ratkaisun kehittäjältä hankintayksikölle tulee kyseeseen vain hyvin poikkeuksellisesti. Yksinoikeuden kannattaa olla sen tahon hallussa, joka aikoo kaupallistaa tuotteen. Esimerkiksi patentin voimassa pitäminen tuskin on kustannuksiltaan kannattavaa, jos hankintayksikön tarkoituksena on ainoastaan turvata ratkaisun käyttöoikeus. Yksinoikeuden hankkimista ei myöskään voida perustella hankintalain tarkoituksella, koska innovaatiokumppanuuden tavoitteena on edistää innovaatioiden syntymistä ja käyttöönottoa. Lainsäätäjän tarkoituksena ei siis ole ollut se, että hankintayksiköt esimerkiksi ryhtyisivät itse kilpailemaan markkinoilla yritysten kanssa.³⁴³ Innovaatioiden laaja-alaista käyttöönottoa tai syntymistä ei edistetä sillä, että mahdollisuus kehitettävän ratkaisun kaupalliseen hyödyntämiseen viedään ratkaisun kehittäväältä yritykseltä hankintayksikölle.

Myös yksinoikeuden osittainen siirtäminen on mahdollista. Liike-elämässä tämä vaihtoehto on kuitenkin ongelmallinen erityisesti pk-yritysten näkökulmasta, jotka hankintalain esitoissa kuitenkin erityisesti mainitaan innovaatiokumppanuuden kohderyhmäksi. Start-up-yritysten elinkaari voi olla melko lyhyt ja jossain vaiheessa tarkoituksena voi olla liiketoiminnan myyminen toisaalle. Paloiteltu IP-omistus voi tällöin muodostua jopa esteeksi, ostajan tarkoituksen ollessa usein toiminnan jatkaminen ja oikeuksien täysimääräinen hyödyntäminen. Asianmukainen IP-portfolio on merkittävä tekijä start-up-yritykselle myös rahoituksen saamisessa. Näistä tekijöistä johtuen yrityksen IP-omaisuuden on suositeltavaa olla kokonaisuudessaan yrityksen omistuksessa.³⁴⁴ Jotta innovaatiokumppanuushankkeet näyttäytyisivät mahdollisimman kiinnostavina start-up-yritysten näkökulmasta, on tarkoituksenmukaista jättää IP-omistus kumppaniyritykselle.

Jos IP-oikeuksia jaetaan hankintayksikön ja innovaatiokumppanin välillä, on riskinä, että sopimuksesta muodostuu epätasapainoinen.³⁴⁵ Jos innovaation kehittämiskustannukset ovat korkeat eikä varsinaisesta hankinnasta ole varmuutta esimerkiksi usean

³⁴¹ Haarmann (2014) s. 513.

³⁴² Mansala (2007) s. 595.

³⁴³ HE 108/2016 vp., s. 130–131.

³⁴⁴ Honkinen et al. (2016) kohta Start-upin IP-strategia.

³⁴⁵ ks. erilaisista innovaatiokumppanuuden muodoista Aho (2017) s. 6.

innovaatiokumppanin mallissa, yrityksillä on ylipäättään vähemmän kiinnostusta lähteä mukaan projektiin.³⁴⁶ Jos sopimuksessa lisäksi siirretään hankintayksikölle osaomistus tuotokseen, toiminta harvoin on yrityksille kannattavaa. Lisäksi ongelmana tällaisen osaomistuksen tilanteessa on riskin ulkoistaminen suurelta osin yrityksen kannettavaksi. Mikäli tuotteesta tulee taloudellinen menestys, yritys voi kenties kattaa kustannuksensa ja myös hankintayksikkö hyötyy. Ratkaisun tehokas kaupallistaminen voi tosin olla hankalampaa silloin, kun IP-oikeuksien omistus on jaettu. Hankintalain perusteluteksteissä todetaan, että kumppanuusmenettelyn riskit ja hyödyt olisi jaettava siten, että ne kannustavat molempia osapuolia kehittämään ja ottamaan käyttöön innovatiivisia ratkaisuja. Hankintayksikkö saa menettelyllä itselleen parempia tuotteita ja palveluita. Sen tehtävä ei ole ryhtyä itse kaupallistamaan niitä.³⁴⁷ Tuotteen kaupallistaminen kuitenkin edellyttää, että hankintayksikön kumppaniyrityksellä on myös oikeudelliset edellytykset hyödyntää innovaatiokumppanuudessa hankimaansa tietotaitoa.³⁴⁸ Hankintayksikölle hyödyt tulevat ensisijaisesti sopivan tuotteen saamisena käyttöön sekä alueen elinvoimaisuuden ja julkisten palvelujen tehostamisen muodossa. Oikeuksien jakaminen voi näin ollen jopa toimia innovaation laajaa käyttöönottoa ja skaalattavuustavoitetta vastaan. On myös otettava huomioon, ettei kehitysvaiheessa osapuolilla ole tietoa siitä, miten tuotteen lopulta markkinoilla käy.

Hankintayksiköstä voi tuntua huolestuttavalta, että tuote tai palvelu, johon se on investoinut sekä taloudellisia että henkilöresursseja, päättyy lopulta vapaasti markkinoille kaikkien hyödynnettäväksi. Tällöin voi herätä kysymys, muodostuuko innovaatiokumppanuus hankintayksikön näkökulmasta tosiasiaassa vain muiden tuotekehityskulujen maksamiseksi? Tästä lähtökohdasta erityisesti IP-oikeuksien osittainen siirtäminen voi tuntua houkuttelevalta ajatukselta, näinhän osa investoinnista saataisiin palaamaan hankintayksikölle siinä tapauksessa, että tuotteesta tulee kaupallinen menestys. Järjestelyyn liittyy kuitenkin erinäisiä yrityksen asemaan ja innovaatiokumppanuuden houkuttelevuuteen vaikuttavia haasteita, joita on käsitelty edellä. IP-oikeuksien jakamisesta voi aiheutua vaivaa myös hankintayksiköille. IP-omaisuuden hallinnointi edellyttää yleensä sellaista tietotaitoa, jota monilla hankintayksiköillä ei välttämättä ole. Rekisteröinnin vaativien IP-oikeuksien ylläpitäminen on myös kallista. On todennäköistä, että IP-salkun hallinnointi julkisen sektorin hankintayksikössä ylittäisi kustannuksiltaan ajateltavissa olevat hyödyt.

Yksityisellä sektorilla ”rojalten” saaminen järjestetään usein niin, että investointi tuottaa myös osaomistuksen itse yrityksestä. Tällöin osuuden omistaja hyötyy jokaisesta tehdystä kaupasta. Kuitenkin esimerkiksi kuntalain 410/2015 7 §:ää³⁴⁹ on tulkittu siten, että vaikka kunnan harjoittama liiketoiminta voi tuottaa voittoa, pelkästään spekulatiivisen voiton tavoitteluun pyrkivä liiketoiminta ei kuulu kunnan toimialaan.³⁵⁰ Näin ollen kunnan osallistuminen yritystoimintaan osakkeenomistajana innovaatiosta saatavien voittojen hankkimiseksi näytetty tässä yhteydessä vaikeasti järjestettävänä.

Jos hankintayksikkö tavoittelee IP-oikeuksia vain siitä syystä, että se pitää epäreiluna uuden ratkaisun T&K-vaiheen rahoittamista muiden puolesta, voidaan ensimmäiselle käyttäjälle tai ns. early adapterille varmistaa taloudellisia etuja myös muiden sopimusehtojen kautta. Hankintayksikön ja innovaatiokumppanin välisessä sopimuksessa voidaan esimerkiksi sopia ns.

³⁴⁶ Ks. myös Aho (2017) s. 20 jossa korostetaan sopimuksen saamisen todennäköisyyden merkitystä kannustinmekanismina.

³⁴⁷ HE 108/2016 vp., s. 30, minkä mukaan innovatiivisten tavaroiden, palvelujen ja rakennusurakoiden hankkiminen vaikuttaa olennaisesti julkisten palvelujen tehostumiseen ja niiden laadun paranemiseen. Se auttaa saamaan parhaan vastineen julkisille varoille ja saavuttamaan entistä laajempia taloudellisia, yhteiskunnallisia ja ympäristöön liittyviä hyötyjä kannustamalla uusien ideoiden syntymistä, muuttamalla ideat innovatiivisiksi tuotteiksi ja palveluiksi ja edistämällä siten talouskasvua.

³⁴⁸ Aho (2017) s. 18.

³⁴⁹ 7 § Kunnan tehtävät. Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetty tehtävät. Laissa säädetään myös siitä, kun tehtäviä on järjestettävä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa (lakisääteinen yhteistoiminta). Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.

³⁵⁰ Harjula – Prättälä (2015) s. 176.

early adapter-alennuksista, minkä johdosta ensimmäinen käyttäjä maksaa vielä kehityksen alla olevasta tuotteesta vähemmän kuin muut. Toisaalta hankintayksikkö voisi myös sopia hankintasopimuksessa esimerkiksi ko. ratkaisun liikevaihdon kasvuun perustuvasta hinnanmuutosmekanismista tulevaisuudessa siinä tapauksessa, että innovaatiokumppanuusmenettelyssä kehitetty ratkaisu menestyy sen kaupallistamisen jälkeen.

Edellä on esitetty muutamia yleisluonteisia näkemyksiä IP-oikeuksien syntymisestä ja siirtämisestä innovaatiokumppanuuden näkökulmasta. Hankintalain 39 §:n mukaan IP-oikeuksista tulee nimenomaisesti sopia. Lähtökohtaisesti IP-oikeudet eivät siirry lainsäädännön nojalla automaattisesti. Kun lainsäädäntö mahdollistaa suurelta osin osapuolten IP-oikeuksista sopimisen, olennaisin instrumentti oikeuksien jakamiseen on osapuolten välinen sopimus. Ennen kaikkea hankintayksikön pitäisi selvittää itselleen, mitä hyötyä hankinnalla tavoitellaan. Tähän kysymykseen vastaaminen selkiyttää yleensä myös järjestelyn kokonaiskuva. Sopimusta laadittaessa hankintayksikön kannattaisi pohtia sitä, mitä yhteistyöltä ja tulevalta hankinnalta toivotaan. Huomiota on kiinnitettävä projektin eri vaiheissa syntyviin oikeuksiin sekä lopullisen tuotteen tai palvelun käyttöoikeuden järjestämiseen. Tulevaisuuden ja toiminnan perusteellinen suunnittelu auttaa myös näistä asioista sovittaessa. Innovaatiokumppanuussopimusta laadittaessa erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, miten kumppanuuden sisältö voidaan järjestää houkuttelevaksi kaikille osapuolille. Tasapuolisesta sopimussuhteesta syntyvät innovaatiot hyödyttävät lopulta kaikkia.

6.4 Yhteenveto

Uusien hankintadirektiivien yhtenä päätavoitteena on lisätä innovaatioiden syntymistä julkisen sektorin käyttöön. Yksi vuoden 2014 hankintadirektiivi uudistuksen päätavoitteista oli selkeyttää ja edesauttaa innovatiivisten lopputulosten hankintaa. Tähän pyritään erityisesti uuden hankintamenettelyn, innovaatiokumppanuuden avulla, mitä koskeva sääntely astuu voimaan vuoden 2017 alusta uuden hankintalain voimaantullessa. Innovaatiokumppanuusmenettely on uusi menettely eikä sen käytännön soveltamisesta ole vielä laajalti kokemusta, minkä vuoksi tutkimushankkeessa pyrittiin kartoittamaan innovaatiokumppanuuden pullonkauloja sekä esittämään arvio innovaatiokumppanuuden käyttökelpoisuudesta innovaatioon tähtäävissä hankinnoissa tarkastelemalla vuonna 2017 Suomessa käynnistynyttä 11 innovaatiokumppanuushanketta.³⁵¹

Monet innovaatiokumppanuus hankintaesimerkeistä ovat olleet vielä luonteeltaan kokeilutyyppisiä hankkeita. Toistaiseksi esimerkiksi hankebudjettiin varatut T&K-vaiheen palkkiot ovat olleet rajattuja ja osalla hankintayksiköistä on ollut haluttomuutta ”sijoittaa” riittävästi rahaa kehitysvaiheeseen siten, että aktiivista kilpailua syntyy myös innovaatiokumppanuusmenettelyn kehitysvaiheessa. Innovaatiokumppanuushankkeissa korostuu tarve huolelliseen ennakosuunnitteluun, aktiivisempaan viestintään ja vuoropuheluun tilaajan ja potentiaalisten kumppaneiden välillä, tarve kartoittaa riskejä ja lisätä erilaisten yritysten motivaatiota osallistua hankkeisiin sekä lisätä niiden osaamista ja ymmärrystä julkisen sektorin kanssa toimimisesta. Jotta hankkeiden houkuttelevuutta ja uusien ratkaisujen syntymisen todennäköisyyttä voidaan lisätä, tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, onko hanke yrityksille aidosti houkutteleva. Tällöin merkitystä on kannustimien valinnalla ja mitoituksella (palkkio, referenssit, näkyvyys), kehitettävän ratkaisun kaupallistamismahdollisuuksilla, sopimuksen saamisen todennäköisyydellä ja immateriaalioikeuksien määräytymisellä.

³⁵¹ HILMA:ssa (www.hankintailmoitukset.fi) ilmoitettujen hankintailmoitusten perusteella kaiken kaikkiaan 11 innovaatiokumppanuushanketta on käynnistynyt Suomessa vuoden 2017 aikana.

Innovaatiokumppanuusmenettely vaatii hankintayksiköltä vahvaa sitoutumista ja taloudellisia resursseja myös kehitysvaiheeseen. Osaamista, resursseja ja skaalautumisen mahdollistavia innovaatiokumppanuuksia voitaisiin lisätä esimerkiksi muodostamalla hankintarenkaita erilaisten innovaatiotavoitteiden saavuttamiseksi. Tällöin kuitenkin hankintarenkaaseen osallistuvien hankintayksiköiden olisi hyvä sopia etukäteen yhteisistä pelisäännöistä, päätöksenteosta ja vastuunjaosta innovaatiokumppanuusmenettelyn aikana, jotta esimerkiksi kehitysvaiheessa hankintarenkaan jäsenten näkemykset ratkaisujen toteutuskelpoisuudesta ja houkuttelevuudesta eivät poikkeaisi liikaa toisistaan. Useasta hankintayksiköstä koostuvan hankintarenkaan sisäisen päätöksenteon ongelmat ja niihin varautuminen ovat seikkoja, joihin tulisi hankinnan suunnitteluvaiheeseen sisältyvässä riskianalyyssissä paneutua.

Tarkastellun aineiston perusteella innovaatiokumppanuuden käyttökelpoisuutta ja pullonkauloja kartoittaneessa tutkimuksessa tunnistettiin useita mielenkiintoisia ja tärkeitä tekijöitä, joilla on vaikutusta innovaatiokumppanuusmenettelyn onnistumiseen. Nämä tekijät on tässä yhteenvedossa tiivistetty yhdeksään avaintekijään: 1) menettelyn käyttöedellytykset; 2) mihin soveltuu; 3) markkinakartoituksen merkitys; 4) yritysten motivaation herättäminen; 5) valintakriteerit; 6) innovaatiokumppanuus poikkeaa ”perinteisestä hankinnasta”; 7) riittävät kannustinmekanismit; 8) kumppaneiden määrän merkitys ja 9) immateriaalioikeuksien merkitys.

1. Innovaatiokumppanuusmenettelyn käyttöedellytysten täyttymisen arviointi

- Onko kyse uudesta tai merkittävästi parannellusta ratkaisusta, jonka markkinoille saattaminen edellyttää T&K-vaihetta?
- Etuna muihin menettelyihin verrattuna mahdollisuus ylläpitää kilpailua vielä kehitysvaiheen aikana, jolloin ratkaisuja ja niiden toteutuskelpoisuutta voidaan arvioida paremmin kuin yksinomaan asiakirjojen ja suunnitelmien perusteella tehtävässä toimitajavalinnassa.
- Kumppanuusmenettelyä voidaan käyttää myös kansallisissa hankinnoissa, liitteen E palveluhankinnoissa (kuten SOTE-palvelut) ja käyttöoikeussopimuksissa, vaikka tästä ei nimenomaista sääntelyä. Näissä hankinnoissa käyttö joustavaa (ei käyttöedellytyksiä).

2. Mihin soveltuu?

- Edesauttaa erityisesti olemassa olevien tai jo kehitteillä olevien innovaatioiden leviämistä tai jatkokehitystä, mutta on toistaiseksi harvemmin johtanut täysin uusien tuotteiden kehittämiseen.
- Jos aikataulutus on tiivis, tavoitteet ja tarpeet selvät, ei hankintayksiköillä ole ollut halukkuutta tai mahdollisuutta sitoutua hyvin pitkiin tai kalliisiin kehitysvaiheisiin.

3. Markkinakartoituksen merkitys

- Vaihtoehtojen kartoittaminen riittävän tarkasti ennen päätöstä hankintamenettelyn valinnasta on vaikeaa, ellei mahdollonta ilman jonkinlaisia markkinavuoropuheluja tai haastekilpailuja (tarve selvittää haetaanko aidosti uutta tai merkittävästi paranneltua tuotetta).
- Huolellisella markkinavuoropuhelujen käymisellä voidaan myös karsia ”tarpeettomien” kumppanuusprosessien aloittaminen.

- Ketkä voisivat olla potentiaalisia toimittajia? Tämä vaikuttaa siihen, mille tasolle vaatimukset, hankeviestintä, resursointi ja menettelyn aikana maksettavat palkkiot mitoitetaan.

4. Yritysten motivaation ja kiinnostuksen herättäminen

- Innovaatiokumppanuushankkeisiin on harvoin ollut tarjolla liikaa kumppaniehdokkaita – pikemminkin usein kiinnostuneiden löytäminen on ollut vaikeaa.
- Huomio viestintään, palkkioihin ja joskus myös yritysten tietoisuuden lisäämiseen julkisista hankinnoista.
- Innovaatiokumppanuusmenettely ja eri vaiheiden ”työläys” on yllättänyt sekä hankintayksiköt että kumppaniehdokkaat.
- Varmistuminen siitä, etteivät ratkaisun vaatimukset, soveltuvuusvaatimukset ja kumppanin valintakriteerit liiaksi rajoita kiinnostusta hanketta kohtaan (yhteys huolelliseen markkinakartoitukseen).

5. Innovaatiokumppanin valintakriteerit – hankintayksikön tavoitteista ja innovaatiosta riippuen

- Kehitettävään ratkaisuun liittyvät tekniset tai laadulliset kriteerit / tavoitteet.
- Kumppaniehdokkaan aiemmat innovaationäytöt.
- Kumppaniehdokkaan hankkeeseen sitouttamat ja hankintayksiköltä edellytettävät resurssit.
- Kehitettävään ratkaisuun liittyvät suunnitelmat.
- Loppukäyttäjien tarpeiden huomiointi ja näiden tai hankintayksikön mahdollisuudet vaikuttaa ratkaisun ominaisuuksiin kehitysvaiheessa tai sen jälkeen.
- Innovaation toteutuskelpoisuus ja hankkeen aikataulus.

6. Innovaatiokumppanuuden poikkeavat monilta osin ”tavanomaisista” hankinnoista

- Ei sovellu akuutin hankintatarpeen ratkaisuksi: hyvän innovaation / käyttöön soveltuvan ratkaisun syntyminen on epävarmaa.
- Hankinta on kumppaneille epävarma: hankintayksikkö ei yleensä sitoudu loppuratkaisun hankintaan (ennen kehitysvaiheen päättymistä).
- Epäonnistumisen mahdollisuus tiedostettava ja oltava valmis ”sijoittamaan” resurssit ja kehitysvaiheen aikana maksettavat palkkiot ilman takuuta lopputuloksesta: hankintayksikköorganisaation tuki ja ennakkoluuloton asenne ratkaisevassa asemassa.
- Perinteinen toimialajaottelu tai yksittäinen yritys ei usein pysty vastaamaan innovaatiokumppanuuden kohteena oleviin tarpeisiin ja yritykset antavat innovaatiokumppanuushankkeisiin usein yhteistarjouksia. Siksi tulevista hankkeista pitäisi viestiä markkinoille hyvin aikaisessa vaiheessa välttämättömän yritysten välisen yhteistyön rakentamiseksi.

- Innovaatiokumppanuushankkeilla voidaan uusien ratkaisujen kehittämisen lisäksi muuttaa markkinoita saamalla aikaan uudenlaista yhteistyötä yritysten välillä.

7. Riittävät kannustinmekanismit

- Hankintamenettelyn aikana ja/tai kehitysvaiheesta maksettavat palkkiot.
- Yrityksellä oikeus käyttää kehitysvaihetta referenssinä.
- Hankintayksikön innovaatiokumppaneille tarjoama mahdollinen muu näkyvyys esimerkiksi mediassa.
- Lopullista ratkaisua koskevan sopimuksen saamisen todennäköisyyden selkeä viestintä.
- Lopullisen ratkaisun kaupallistamismahdollisuudet: ratkaisun kiinnostavuus muille ostajille ja immateriaalioikeuksien säilyminen kumppanilla.

8. Innovaatiokumppaneiden määrä kehitysvaiheessa

- Usean innovaatiokumppanin mallin etuna kilpailullisen jännitteen säilyminen ja mahdollisuus tehdä lopullinen valinta vasta kehitysvaiheen jälkeen. Haittana korkeamat palkkiokustannukset ja resurssitarve.
- Yhden innovaatiokumppanin mallin etuna alhaisemmat palkkiokustannukset kehitysvaiheesta ja innovaatiokumppanin suurempi varmuus lopullisen hankintasopimuksen saamisesta. Haittana sitoutuminen asiakirjojen ja suunnitelmien perusteella tiettyyn ratkaisuun ja hyvän ratkaisun aikaansaaminen epävarmempaa.
- Riittävien resurssien varaaminen ja hankintarenkaan muodostaminen voivat pienentää usean kumppanin menettelyn haasteita.

9. Immateriaalioikeudet innovaatiokumppanuudessa

- Immateriaalioikeuksien määräytymisestä ilmoitettava jo hankinta-asiakirjoissa.
- Hankintayksikölle useimmiten riittää laaja käyttöoikeus.
- Immateriaalioikeuksien jakaminen hankintayksikön ja ratkaisun toimittavan innovaatiokumppanin kesken voi vaikeuttaa kehitetyn ratkaisun skaalautumista ja kumppanin mahdollisuuksia kehittää tuotetta ja liiketoimintaansa.
- Oikeuksien jakaminen voi vaikeuttaa tai jopa estää start-up-yrityksen liiketoiminnan myymisen toisaalle.
- Asianmukainen IP-portfolio on myös merkittävä tekijä start-up-yritykselle rahoituksen saamisessa.
- Immateriaalioikeuksien jääminen innovaatiokumppanille on merkittävässä asemassa hankkeen houkuttelevuuden osalta.
- Hankintayksikkö voi esimerkiksi sopimuksessa varata early adapter -alennuksia tms., jos kehitettävä ratkaisu menestyy myöhemmin kaupallisesti.

7. BIOTALOUDEN JA PUHTAIDEN RATKAISUJEN EDISTÄMINEN VAPAAEHTOISELLA SITOUMUSMALLILLA

7.1 Taustaa vapaaehtoisista sopimuksista

Vapaaehtoinen sopimustoiminta voidaan asemoida osaksi ns. sääntelyn uusia muotoja, joita sovelletaan perinteisen lainsäädännön ohella. Näitä ovat muun muassa itsesääntely, yhteis-sääntely, standardisointi, sopimukselliset järjestelyt julkisen ja yksityisen toimijoiden kesken sekä ns. soft law instrumentit. Perinteisesti vapaaehtoisia sopimuksia solmitaan julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Suomen energiatehokkuussopimustoiminta on esimerkki vapaaehtoisesta sopimustoiminnasta, jossa yhtenä osapuolena on myös kunnat³⁵². Parhaillaan viimeistellään myös kansallisen materiaalitehokkuussitoumustoiminnan käynnistymistä.

7.2 Kansainväliset julkisten hankintojen sitoumus- ja kumppanuusmallit

Hankkeen tavoitteena oli selvittää, miten hankintayksiköiden ja ministeriöiden välisiä innovatiivisten hankintojen vapaaehtoisia sitoumuksia voisi kehittää hyödyntäen olemassa olevia tai syntyviä verkostoja. Osana selvitystä tunnistettiin olemassa olevia kansainvälisiä sitoumus- ja kumppanuusmalleja ja tarkasteltiin, miten niitä voisi soveltaa Suomeen.

Hankkeessa tunnistettiin EU-komission kestävien hankintojen neuvoo antavassa työryhmässä³⁵³ käydyn tiedonvaihdon pohjalta kolme kestävien ja innovatiivisten hankintojen kumppanuus- ja sitoumusmallia, joita selvitettiin tarkemmin: Alankomaiden ”Green Deal for Circular procurement”, Tanskan ”Partnerskab for Offentlige Grønne Indkøb” ja Ruotsin ”Tilaaajaryhmät” (beställargrupper). Seuraavissa kappaleissa on tarkemmat kuvaukset tunnistetuista kumppanuus- ja sitoumusmalleista.

7.2.1 Alankomaiden hankintojen Green Deal³⁵⁴

Hollannin Green Deal on toiminut vuodesta 2013 ja tavoitteena on vauhdittaa kiertotalouden toteuttamista hankinnoilla ja tunnistaa skaalattavia ratkaisuja. Syksyyn 2017 mennessä 45 organisaatiota olivat solmineet sopimuksen ja toteuttaneet yhteensä 80 hankintapilottia. Sopimusosapuolina ovat tässä sekä julkiset että yksityiset hankintayksiköt ja Hollannin valtio.³⁵⁵ Green Dealia koordinoi Hollannissa infrastruktuurista ja ympäristöasioista vastaava virasto, Rijkswaaterstaat.

Osallistuva hankintayksikkö sitoutuu tekemään vähintään yhden hankintapilotin, jossa edistetään kiertotaloutta, sekä osallistumaan yhteiseen verkostoon ja kertomaan

³⁵² Energiatehokkuussopimukset: <http://www.energiatehokkuussopimukset2017-2025.fi/energiatehokkuussopimukset/>, tarkistettu viimeksi 5.6.2018.

³⁵³ EU komission asettama neuvoo antava työryhmä, GPP Advisory Group, koostuu EU jäsenmaita edustavista asiantuntijoista ja tietystä sidosryhmistä. Työryhmän tarkoitus on neuvoo komissiota kestävien hankintojen politiikkatoimenpiteiden kehittämisessä. http://ec.europa.eu/environment/gpp/expert_meeting_en.htm.

³⁵⁴ MVO Nederland: <https://mvonederland.nl/green-deal-circular-inkopen>, tarkistettu viimeksi 6.6.2018.

kokemuksistaan. Vaatimuksena on että vähintään kaksi henkilöä kustakin organisaatiosta osallistuu, esimerkiksi hankinta-asiantuntija ja kestävä kehityksen tai toimialan vastuhenkilö. Hollannin valtio on rahoittanut sparraus- ja asiantuntija-apua, sekä kehittänyt verkkoalustan kokemusten ja tiedonvaihtoa varten. Hankintayksiköille ei ole ollut tarjota rahoitustukea hankinnan valmisteluun tai investointiin.³⁵⁶

Markkinavuoropuhelu ja pilotoinnin eteneminen yhteistyössä tilaajan ja elinkeinoelämän kanssa on ollut oleellinen osa jokaista hankintaa. Tarkoituksena oli alun perin aloittaa pienillä teoilla, kehittää osaamista ja edetä asteittain. Kokemukset ovat pääosin hyviä. Hankinnan kohteet edustavat osittain Suomen olosuhteisiin nähden aika perinteisiä ratkaisuja, mutta mukana on myös edistyksellisempiä pilotteja. Haasteena on ollut tiedon ja osaamisen välittäminen eteenpäin verkostossa. Tähän toivotaan parannusta seuraavan kauden aikana, muun muassa luomalla rakenteet osaamisen kehittämiseksi ja jakamiselle n.s. kiertotalouden hankintojen akatemiassa (Circular Procurement Academy). Kokemus on myös osoittanut että pilotit muodostavat yrityksille pienen riskin, mutta kyky ja halukkuus skaalautumiseen on epäselvä.³⁵⁷

7.2.2 Tanskan vihreiden hankintojen kumppanuus

Tanskan Partnerskab for Offentlige Grønne Indkøb -kumppanuusverkosto (POGI) aloitti toimintansa ympäristöministeriön rahoittamana vuonna 2008. Kumppanuus edustaa noin kolmasosaa Tanskan kuntien hankinnoista ja kattaa yhteensä noin 17 prosenttia kaikista julkisista hankinnoista. Kumppanuusverkoston yhteinen ostovoima on noin 50 miljardia DKK:ta.³⁵⁸

Kumppanuuteen osallistuvat kunnat ja muut hankintayksiköt sitoutuvat yhteisten konkreettisten tavoitteiden toteuttamiseen valituissa hankinnan kohteissa sekä siihen että heillä on julkisesti esitetty hankintapolitiikka tai-strategia, jossa on selkeät ympäristötavoitteet.³⁵⁹

Kumppanit ovat työryhmissä laatineet yhteisiä sitovia hankintatavoitteita yhteensä yhdelletoista tuoteryhmälle, jotka on myös hyväksytty jokaisessa kumppanuusorganisaatiossa. Yhteiset tavoitteet voivat olla joko tuotekohtaisia – esimerkiksi kaikkien leikkikalujen on oltava ftlaattittomia – tai prosessikohtaisia, jolloin on käytettävä yhteistä elinkaarikustannuslaskentamenetelmää tarjousten vertailussa.

Kumppanuusverkostoa koordinoi ulkopuolinen konsultti PlanMiljø Tanskan ympäristöministeriön rahoituksella.

Kumppanuudessa ei tavoitella yhteishankintoja, mutta kuntien ja valtion yhteinen yhteishankintayksikkö (SKI) on mukana kumppanuudessa ja siten sitoutunut tavoitteisiin. Monet SKI:n toteuttamat puitesopimukset ovat kumppanuusvaatimusten mukaisia, kuten esimerkiksi IT- ja paperit.³⁶⁰ Yhteisessä verkkopalvelussa on kilpailutuskalenteri, josta käy ilmi, milloin kukin osapuoli kilpailuttaa kumppanuuteen sisältyviä tuotteita tai palveluita.

Tavoitteita seurataan vuosittaisella kyselyllä osapuolille, jolla selvitetään kumppanuuden osatvolyymi sekä osapuolten kriteerien käyttö. Kuitenkaan ainakaan toistaiseksi

³⁵⁶ Prummel J., RWO, esitys työpajassa 7.6.2017

³⁵⁷ Padding T. (2016) Esitys EU GPP Advisory Group kokouksessa 25.10.2016 http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Oslo%202016/PPT_adding.pdf

³⁵⁸ Partnerskab for Offentlige Grønne Indkøb: <http://www.gronneindkob.dk/> tarkistettu viimeksi 5.6.2018.

³⁵⁹ PlanMiljø, Håndbog om Partnerskab for Offentlige Grønne Indkøb. s. 10. <http://www.gronneindkob.dk/om-partnerskabet/>,

³⁶⁰ Samarbejde med Forum for Bæredygtige Indkøb og SKI: <http://www.gronneindkob.dk/om-partnerskabet/samarbejde-med-forum-for-baeredygtige-indkob-og-ski/> , tarkistettu viimeksi 5.6.2018.

kumppanuuden vaikuttavuudesta ei ole saatavilla tietoa. Toteutetulla kyselyllä halutaan saada yleiskuva yhteisesti kehitettyjen hankintatavoitteiden vahvuuksista ja heikkouksista sekä kasvattaa ymmärrystä hankintayksiköiden kokemista haasteista yhteisten kriteerien soveltamisessa. Kumppanuuden sihteeristö huomioi mahdolliset ongelmakohdat tulevien toimenpiteiden suunnittelussa.

7.2.3 Ruotsin tilaajaryhmät

Ruotsissa tilaajaryhmät saivat alkunsa jo 25 vuotta sitten Energiaviraston (Energimyndigheten) toimesta.

Tavoitteena on luoda pysyviä verkostoja tuotteiden, palveluiden ja urakoiden hankintojen kehittämisessä. Tilaajaryhmät antavat mahdollisuuden tehdä yhteisiä tarvekartoituksia, valmistella strategisia valintoja ja vaatimustasoa käytännön hankintoihin. Myöskään tässä ei ole kyse yhteishankinnoista vaan yhteisten tavoitteiden ja toimintamallien sopimisesta, joilla saadaan aikaan vaikuttavuutta markkinoilla.^{361 362}

Kesällä 2017 toiminnassa oli kolme tilaajaryhmää, joissa osalistujina myös julkisia hankintayksiköitä:

- Belok: Tilaajaryhmä toimitilat
- BeBo: Tilaajaryhmä asuinkiinteistöt
- 4ledningsnät: Luotettava ja kustannustehokas vesihuoltoverkko

Nämä tilaajaryhmät keskittyvät ongelmiin, joihin tarvitaan uusia ratkaisuja. Uusia ratkaisuja testataan ja niiden toimivuutta todennetaan tilaajaryhmissä. Samalla kehitetään menetelmiä ja normeja helpottamaan uusien ratkaisujen käyttöönottoa. Ryhmiin osallistuvat suurimmat rakennuttajat ja vesihuoltolaitokset.

Valtio rahoittaa tilaajaryhmien toiminnan hallinnollista työtä, koordinoitua, esiselvityksiä sekä kokousjärjestelyjä ja tilaisuuksia Ruotsin hankintaviraston (Upphandlingsmyndigheten) kautta. Hankintavirastolla on toimeksianto rakentaa uusia tilaajaryhmiä yhteistyössä eri hallinnonalojen kanssa. Keväällä 2018 julkaistussa väliraportissa todetaan, että sekä pysyvät tilaajaverkostot että rajoitetun ajan toimivat tilaajaryhmät ovat tärkeitä innovatiivisten hankintojen toteuttamisen kannalta.³⁶³

BeBo ja Belok-ryhmien toimintaa on arvioitu 2017.³⁶⁴ Tulokset osoittavat että tilaajaryhmät ovat saavuttaneet viraston niille asettamat tavoitteet. Osallistuneet organisaatiot ovat sitä mieltä, että yhteiskehittäminen on tuottanut päätöksentekoprosessiin luotettavampia taustatietoja ja vauhdittaneet uusien teknologioiden ja toimintamallien kehittämisen. Arviointi osoittaa myös, että tilaajaryhmien toiminnalla on saavutettu huomattavia energiansäästöjä.

³⁶¹ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/omraden/dialog-och-innovation/bestallargrupper> 10.6.2017

³⁶² Haastattelu 13.6.2017, Niklas Tideklev, Upphandlingsmyndigheten, Sverige

³⁶³ Tideklev N., Palmgren C., Uppdrag att främja innovationsupphandling genom stöd i form av upphandlings- och innovationskompetens för beställare. Delredovisning, 27.4.2018

³⁶⁴ Energimyndigheten, Innovationskluster för energieffektiva byggnader 6.10.2017. <http://www.energimyndigheten.se/globalassets/energieffektivisering/byggnader/innovationskluster-for-energieffektiva-byggnader---utvardering.pdf>

7.3 Julkisten hankintojen Green Deal -mallin kehittämistyön menettely ja vaiheet

Suomessa julkisten hankintojen Green Deal -sopimusmallin konseptia on kehitetty yhteistyössä julkisen sektorin hankintaorganisaatioiden kanssa yhteisissä työpajoissa. Kesäkuussa 2017 järjestettiin ensimmäinen tietoiskutilaisuus julkisen sektorin hankkijoille, jossa avattiin keskustelua Green Deal -sopimusmallin soveltamisesta Suomeen. Tilaisuudessa kuultiin esimerkkejä Hollannin julkisten hankintojen Green Deal -sitoumusmallista.

Varsinaisen konseptin ensimmäinen kehittämistyöpaja pidettiin Helsingissä 18.9.2017. Työpajaan osallistui yhteensä 30 henkilöä 22 eri organisaatiosta: 12 kaupunkia, yksi kuntayhtymä, kaksi valtion hankkijaa, kolme ministeriötä sekä kolme tutkimusorganisaatiota. Työpajaan kutsuttiin varsinkin kestävien hankintojen edelläkävijöitä niin valtion kuin kuntasektorin hankintayksiköistä, sekä kuntayhtymistä ja seurakunnista. Työpajan tuloksena syntyi yhteenveto kolmen kansainvälisen mallin hyvistä ja huonoista puolista, sekä asioista, jotka hankintayksiköt kokevat tärkeänä konseptin toteuttamisen kannalta.

Tärkeimmät näkemykset olivat:

- Green Deal -mallin on tuettava kuntien ja muiden hankintayksiköiden jo olemassa olevia rakenteita ja tavoitteita, ei rakentaa päällekkäisiä.
- Sitoutuminen yhteisiin konkreettisiin tavoitteisiin, kriteereihin tai toimintamalleihin valikoiduissa hankinnoissa Tanskan kumppanuusmallin mukaisesti koettiin mielenkiintoisena.
- Vaikuttaminen markkinoihin yhtenäisillä toimintatavoilla koettiin tärkeänä.
- Sopimukset voivat olla hyvin erilaisia ja järjestelmässä on oltava joustavuutta. Tavoiteltu tulos ja vaikuttavuus ovat tärkeimpiä. Sopimukset voivat kohdistua kestäviin ja/tai innovatiivisiin hankintoihin.
- Sopimus voi myös kohdistua yhteiseen tavoitteeseen (esimerkiksi kiertotalous, vähähiilinen liikenne, haitallisten aineiden vähentäminen) ja käytännössä toteutua erilaisten hankintojen kautta eri hankintayksiköissä (vrt. Hollannin malli).
- Sopimuksia voisi lähteä konkretisoimaan teemoittaisissa tilaajaryhmissä ja kiihdyttämöissä.
- Raportoinnille, seurannalle ja vaikutusten arvioimiselle on oltava yhtenäinen toimintamalli.

Konseptia jatkokehitettiin syyskuun työpajan jälkeen ja sen ensimmäinen versio esitettiin 17.11.2017 järjestetyssä webinaarissa, jossa paikalla oli 38 kuuntelijaa 30 eri organisaatiosta: 13 kaupunkia, kolme kuntaa, kaksi kuntayhtymää, neljä valtion hankkijaa, kolme ministeriötä sekä kaksi tutkimusorganisaatiota. Webinaarin jälkeen avattiin verkkopohjainen työkalu Viima, jossa sitoumusmallia oli mahdollista kommentoida webinaarissa esitettyjen materiaalien pohjalta. Kommentointiaikaa oli kolme viikkoa ja näkökulmia haettiin erityisesti seuraavista teemoista: sopimuksen sitoutumiskohteet, sopimuksen toimintamallit, odotukset valtiolle, osaamiskeskuksen tuki sekä muut mahdolliset asiat. Kommentteja saatiin yhteensä 62 kolmen viikon kommentointiaikana. Eniten kommentteja tuli kaupunkien edustajilta. Uusia sitoutumiskohde-ehdotuksia syntyi kolme. Lisäksi keskustelua käytiin erityisesti liittyen

tiedon ja kokemusten jakamiseen, hankintayksiköiden mentorointiin, sopimuksien koordinoimiseen sekä seurantaan ja vaikutusten arviointiin. Yksi keskeinen viesti oli, että valtiolla tulisi olla konkreettiset tavoitteet joihin Green Deal voisi olla yksi tapa sitoutua.

Toinen työpaja järjestettiin 17.1.2018, jossa keskityttiin konkretisoimaan ensimmäisten sopimusten aiheita ja sekä käytiin läpi Viima-työkaluun tulleiden kommenttien pohjalta muokattua toimintamallia. Työpajassa oli mukana 17 osallistujaa 11 eri organisaatiosta: neljä kaupunkia, yksi kuntayhtymä, kaksi ministeriötä, kaksi tutkimusorganisaatiota, yksi seurakunnan ja yksi kuntien edustaja. Lisäksi kolmen kaupungin kanssa keskusteltiin erikseen työpajan jälkeen.

Kehittämistyön aikana luotu toimintamalli on kuvattu tarkemmin liitteessä 2. Prosessia kuvaava käsikirja oli kommentoitavana maaliskuun aikana ja viimeisteltiin saatujen kommenttien pohjalta.

7.4 Sopimusmalli osana laajempaa innovatiivisten hankintojen viitekehystä

Kestäviä ja innovatiivisia hankintoja on toteutettu Suomessa melko paljon. Lisäksi erilaisissa kehityshankkeissa on luotu ja kokeiltu uusia toimintamalleja kestävien ja innovatiivisten hankintojen edistämiseksi. Hyväksi todettuja toimintamalleja ei kuitenkaan välttämättä toisteta hankintayksiköissä, eivätkä ne leviä muille, jolloin suurempi vaikuttavuus jää saavuttamatta. Hyvien käytäntöjen skaalautumiselle tarvitaan työkaluja.

Analysoiduista kansainvälisistä kumppanuusmalleista Ruotsin ja Tanskan tilaajaryhmä- sekä kumppanuuskonseptit osoittavat yhteistyön ja laajemman ostovoiman merkitystä strategisten tavoitteiden saavuttamiseen ja markkinoihin vaikuttamiseen. Yhteiskehittäminen luo ja levittää uudenlaista osaamisrakennetta. Alankomaiden hankintojen Green Deal -sopimustoiminnassa on onnistuttu lukuisten pilottien toteuttamisessa. Esimerkkien monistaminen ja osaamisen jakaminen sekä ratkaisujen skaalautuminen kuitenkin ontuvat ja siihen sekä osaamisen jakamiseen aiotaan panostaa seuraavassa vaiheessa.³⁶⁵

Valtionhallinnon vaikuttavuustavoitteiden saavuttaminen julkisten hankintojen avulla edellyttää tavoitteiden selkeyttämistä ja liityntää julkishallinnon organisaatioiden strategiseen suunnitteluun sekä toiminnan kehittämiseen. Vapaaehtoisen sopimustoiminnan on siksi kohdistuttava valtion ja hankintayksiköiden tavoitteiden kohtaamisen rajapintaan.

Kansallisten bio- ja kiertotaloustavoitteiden saavuttaminen ratkaistaan aluetasolla maakunnissa sekä kunnissa ja kaupungeissa. Maakunnat toteuttavat valtion strategioita, kuten biotalousstrategiaa, omista lähtökohdistaan useimmiten osana maakunnallisia ohjelmia ja suunnitelmia. Vastaavasti alueen kunnat ja kaupungit ovat laatineet kiertotalous-, resurssi- viisaus- ja biotalousotsikoiden alla omia ohjelmiaan ja strategioitaan. Hankintoja ei kuitenkaan ole aina käsitelty näissä asiakirjoissa strategioiden toimeenpanon välineinä.

Suomessa bio- ja kiertotaloutta sekä vähähiilisyyttä tavoittelevia julkishallinnon organisaatioita ja niitä tukevia verkostoja on lukuisia. Hankintoihin liittyvää yhteistyötä tehdään kuitenkin vain satunnaisesti. Hyviä esimerkkejä uudeltaisesta yhteistyöstä ovat 6Aika-kaupunkien³⁶⁶ yhteiset markkinavuoropuhelut ja pääkaupunkiseudun toimijoiden yhteistyö

³⁶⁵ Padding T. (2016) Esitys EU GPP Advisory Group kokouksessa 25.10.2016 http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Oslo%202016/PPT_adding.pdf

³⁶⁶ 6Aika: <https://6aika.fi/6aika-avoimia-ja-alykkaita-palveluja/>, tarkistettu viimeksi 5.6.2018

kalustovaatimusten asettamisessa³⁶⁷. Myös heikossa työmarkkina asemassa olevien henkilöiden työllistämisen edistämistä, yhteisen toimintamallin kehittämistä ja toteuttamista on tehty tuloksellisesti 2017 päättyneessä Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen koordinoimassa Hankinnoista duunia! -yhteishankkeessa. Kaupungeista hankkeessa oli mukana Espoo, Helsinki, Oulu ja Vantaa.³⁶⁸ Tilaaorganisaatioiden yhteistyö on tuloksellinen tapa toimeenpanna hankintojen strategisia tavoitteita ja omaksua uusia toimintamalleja.

7.4.1 Green Deal -sopimuksen lisäarvo

Green Deal -sopimus voisi vastata yllä mainittuihin haasteisiin tarjoamalla tavoitteellista työkalua hankintayhteistyölle. Sopimustoiminta toimisi työkaluna

1. uusien toimintamallien kehittämiselle ja toteuttamiselle
2. hyväksi todetun esimerkin tai pilotin monistamiselle/skaalautumiselle.

Green Deal -sopimusmallille keskeistä on, että jokainen sopimusosapuoli saa siitä hyötyä, mutta myös että osapuolilla on selkeät vastuut sopimuksessa.

Green Dealin kaltainen vapaaehtoinen sopimus edellyttää, että valtionhallinnolla on hyväksymiskriteerit sopimuksille. Jokaisen sopimusaihion on selkeästi liityttävä valtionhallinnon kärkihanketavoitteisiin tai painopistealueisiin. Green Deal -malli edellyttääkin, että valtiolla on selkeä tahtotila ja tavoitteet, joita sopimustoiminta toteuttaa. Sopimuksen on oltava riittävän kunnianhimoinen, eli tavoitteet on asetettava nykytilaa selkeästi korkeammalle. Kriteerinä ei kuitenkaan tarvitse olla innovaation hankinta, vaan sen vaikuttavuus on määräävä tekijä. Sopimuksen kohteella on siten oltava vaikuttavuuspotentiaalia ja sen on oltava monistettavissa. Hankinnan aikajakson on oltava toteuttamiskelpoinen tietyllä rajatulla aikavälillä. Uusien sopimusaloitteiden tulee myös tuoda lisäarvoa suhteessa jo olemassa oleviin vastaaviin aiempiin sopimuksiin, muihin ohjelmiin tai kehityshankkeisiin, esimerkiksi mahdollistamalla skaalautuminen. Green Deal sopimuksen tuoma lisäarvo on arvioitava aina tapauskohtaisesti.

Green Deal -sopimukset voivat myös vauhdittaa poliittisia tavoitteita ja innovaatioita edistäviä ohjeita ja suosituksia, kuten esimerkiksi ympäristöministeriön Vihreän rakentamisen opasta³⁶⁹ tai maa- ja metsätalousministeriön rahoittaman Opas vastuullisiin elintarvikehankintoihin edelläkävijätasoa.³⁷⁰ Sopimus voisi myös tukea lainsäädännön toimeenpanoa, esimerkiksi päivitettävänä olevan puhtaiden ajoneuvojen hankintadirektiivin soveltamisessa sen valmistuttua.³⁷¹ Green Deal -sopimukset voivat myös koskea usean ministeriön toimialaan kuuluvia bio- ja kiertotalouden ja puhtaiden ratkaisujen tavoitteita. Samalla saadaan myös nykyistä parempaa seurantatietoa hankinnoista ja niiden vaikutuksista.

Hankintayksiköt hyötyvät sopimuksesta, joka auttaa heitä omien strategisten tavoitteiden saavuttamisessa sekä helpottaa hankintatoimintaa käytännössä. Tämä on oleellinen seikka, koska sopimustoiminta edellyttää hankintayksiköiltä omaa panostusta henkilöresurssien ja ajan muodossa. Hankinnan valmistelun vaatimat taustaselvitykset, markkinavuoropuhelun järjestäminen sekä sopimuskauden aikainen seuranta ja hankinnan vaikutusten arvioiminen

³⁶⁷ Kuljetus- ja työkalupalvelujen sekä urakoissa käytettävän kaluston ympäristökriteerit pääkaupunkiseudulla, helmikuu 2018.

³⁶⁸ Hankinnoista duunia! -hanke: <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/hankinnoista-duunia-handu>, tarkistettu viimeksi 5.6.2018

³⁶⁹ Kuittinen, M, le Roux, S. (2017) Vihreä julkinen rakentaminen - Hankintaopas

³⁷⁰ Motiva (2017). Opas vastuullisiin elintarvikehankintoihin.

³⁷¹ https://ec.europa.eu/transport/themes/urban/vehicles/directive_en Tarkistettu 8.6.2018.

ovat tehtäviä, joihin asiantuntija-apu on toivottua. Esimerkiksi kansallisen biotalousstrategian yksi päämäärä on biotalouden kilpailukykyisen toimintaympäristön luominen, jonka toimenpiteenä on muun muassa luoda julkisiin hankintoihin kannustimet korvata uusiutumattomia luonnonvaroja. Tähän pyritään muun muassa julkisten hankintojen hankintakriteerien kehittämällä, siten että biopohjaisten tuotteiden kilpailukyky paranee julkisissa hankinnoissa. Green Deal -sopimusmallilla tavoite- ja tulosperusteisten ja muiden edelläkävijäkriteerien kehittäminen ja käyttöönotto tehtäisiin usean hankintayksikön yhteistyönä. Sopimuksen solmiminen edellyttää sitä, että sen kohde ja tavoitteet ovat selkeästi määriteltä.

Green Dealin ensisijaiset hyödyt hankintayksiköille:

- Hankintayksiköiden välisen yhteistyön vahvistaminen. Kaikkea ei tarvitse tehdä yksin, vaan vertaistukea saa muilta. Yhdessä kehittäminen nykytila-analyysin ja taustaselvitysten pohjalta vähentää hankinnan riskiä.
- Hankintayksikkö saa resursoitua asiantuntija-apua hankinnan valmisteluvaiheeseen, ja työkalujen kehittämiseen.
- Green Dealilla voidaan toteuttaa hankintayksikön strategisten tavoitteiden jalkauttamista ja onnistuneiden toimintamallien monistettavuutta käytännössä.
- Green Dealin myötä hankintayksikkö saa näkyvyyttä kansallisesti ja kansainvälisesti.
- Saadaan aikaan suurempaa vaikuttavuutta markkinoihin yhteisellä toimintamallilla ja nostamalla kriteerien tasoa.
- Apua hankinnan vaikutusten arvioimiseen ja tukea sopimuksen aikaiseen yhteistyöhön ja seurantaan.

Green Deal pitää nähdä myös työkaluna, joka voi täydentää meneillään olevia hankintojen kehityshankkeita aina tapauskohtaisesti, esimerkiksi täydentää muuta kehitystyötä seurannan ja vaikutusten arvioimisen toimintamallien avulla tai laajentamalla kehitettävän toimintamallin käyttäjäryhmää. Green Deal olisi myös yhdistettävissä eri avustus- ja tukimuotoihin kuten Euroopan rakenne- ja maaseuturahastoista myönnettäviin hankerahoituksiin. Eri kehityshankkeissa hyviksi todetut toimintamallit voivat myös olla muille monistettavissa Green Deal -sopimuksessa. Green Deal pitäisikin nähdä myös hyväksi todettujen toimintamallien skaalautumisen työkaluna.

7.5 Hankintojen Green Deal -sopimusmallin peruseriaatteen ja rakenne

Green Deal -sopimustoiminnassa keskeiset peruseriaatteen ovat tavoitteellisuus, vaikuttavuus, yhteiskehittäminen sekä seuranta ja vaikutusten arviointi.

Tavoitteellisuus

Hankintojen Green Deal on vapaaehtoinen, hankintoihin kohdistettu sopimus, jonka hankintayksikkö solmii valtion valitun osapuolen, esimerkiksi ministeriön kanssa. Hankintojen Green Deal -sopimuksilla on tarkoitus edistää bio- ja kiertotalouden sekä energia- ja ilmastostrategian tavoitteiden toteuttamista konkreettisissa hankinnoissa. Tavoitteiden kunnianhimon taso on tarkennettava kunkin sopimuksen kohdalla.

Green Deal -toimintaa on hyvä aloittaa kohdennetusti valikoiduissa valtion kärkihankkeiden teemoissa. Jatkossa teemat tarkentuvat hallituskohtaisten painopistealueiden kautta.

On tärkeää, että Green Deal -sopimus vastaa myös hankintayksiköiden omiin strategisiin tavoitteisiin.

Vaikuttavuus

Green Deal tavoittelee yksittäisten pilottien sijaan laajempaa vaikuttavuutta markkinoilla suuremman ostovoiman avulla. Sopimukset rakentuvat useamman hankintayksikön yhteisen tarpeen ympärille. Sopimuksen tehneet hankintayksiköt sitoutuvat yhteiseen tavoite- ja tulosperusteiseen toimintamalliin kyseessä olevassa hankinnassa. Jokainen hankintayksikkö toteuttaa kuitenkin hankintansa oman aikataulunsa mukaisesti. Yhteishankintayksiköt voivat myös solmia sopimuksen. Hankinnan toteuttamiselle on tärkeää asettaa tapauskohtainen aikaraja.

Sopimuksen kautta useampi hankintayksikkö käyttää samaa toimintamallia, kriteereitä ja sopimusehtoja, jolloin vaikutus markkinoihin on yksittäistä pilottia laajempi. Myös riskien tunnistaminen ja hallintatapojen valinta tehdään yhdessä, esimerkiksi valitsemalla yhteinen sopimusstrategian. Yhteistyö ja vertaistuki hankintayksiköiden välillä ulottuu sopimuksen aikaiseen yhteistyöhön, seurantaan ja vaikutusten arvioimiseen asti.

Konseptin kehitystyöhön osallistuneet hankintayksiköt korostivat että, joissain tapauksissa voi olla vaikeaa toteuttaa yhtäaikaaisesti samanlainen hankinta samoilla tiukilla kriteereillä. Tämä voi johtaa siihen, ettei saada tarjouksia, jos aikataulu on liian tiukka. Tämä on hyvä tiedostaa markkinakartoitusvaiheessa.

Vaikuttavuutta saadaan myös Green Deal sopimuksissa luotujen toimintamallien monistettavuudella sekä sillä, että osallistuneet hankintayksiköt jakavat kokemuksiaan ja sitoutuvat antamaan vertaistukea muille. Tämän tapaista edelläkävijöiden vertaistukea suunnitellaan myös Ruotsin tilaajaryhmätoimintaan.³⁷²

Yhteiskehittäminen

Green Dealin solmineet hankintayksiköt sitoutuvat yhdessä kehittämään ja toteuttamaan toimintamallin, jossa tavoitteet muotoillaan tulosperusteisiksi tai muutoin edelläkävijätason kriteereiksi, sekä seurattaviksi ja mitattaviksi sopimusehdoiksi. Kehittäminen edellyttää avoimuutta sekä yhteistyötä tilaajien ja toimittajien sekä esimerkiksi tutkimusorganisaatioiden välillä. Jokainen hankintayksikkö toteuttaa yhteistä toimintamallia omassa hankinnassaan. Valtio osallistuu kehittämiseen ja pyrkii mahdollisuuksien mukaan edesauttamaan esteiden purkamista tai luomaan edellytyksiä omilla ohjauskeinoillaan, esimerkiksi ohjaamalla hankeavustuksia bio- ja kiertotaloutta sekä puhtaita ratkaisujä toteuttaviin hankkeisiin. Valtio rahoittaa myös sopimustoiminnan koordinoimisen ja kehitystyöhön tarvittavan asiantuntijatyön.

Seuranta ja vaikutusten arvioiminen

Vapaaehtoisissa sopimuksissa olennaista on toiminnan seuranta ja sen vaikutusten arvioiminen. Seuranta kannattaa toteuttaa keskitetysti, mutta ei liian raskaasti.

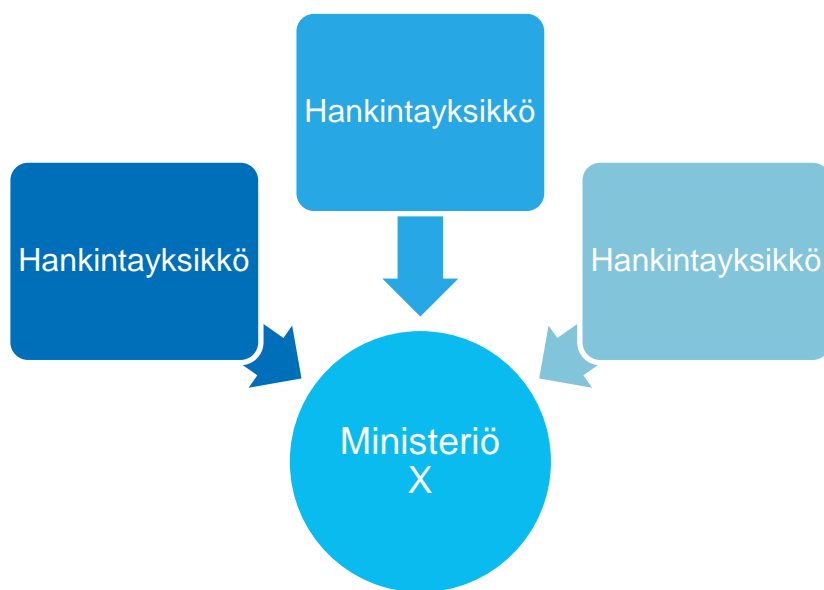
³⁷² Tidklev N., Palmgren C., Uppdrag att främja innovationsupphandling genom stöd i form av upphandlings- och innovationskompetens för beställare. Delredovisning, 27.4.2018. S. 12: En beställargrupp eller en beställare som genomför en innovationsupphandling kan bli en slags pionjär som systematiskt kan sprida erfarenheter av arbetssätt och metoder till andra med liknande behov.

Sopimustoiminnan kokonaisuuden seurannan lisäksi seuranta ja vaikutusten arviointi pitää olla oleellisena osana itse sopimuksessa toteutettavaa toimintaa. Tällä hetkellä hankintojen seuranta ja vaikutusten arvioiminen jää hankintayksiköissä usein tekemättä. Osana Green Deal -sopimuksia hankintayksiköt voivat yhdessä asiantuntijoiden kanssa löytää ratkaisut ja työkalut kuhunkin hankinnan arviointiin ja seurantaan. Näin saadaan kasvatettua tietoa hankintojen todellisista vaikutuksista.

Green Dealin pitää tukea hankintayksikön strategisia tavoitteita ja hankintayksikön perustyötä. Green Deal -kohteen valinta ja siitä syntyvän hyödyn on oltava selvä ja konkreettinen. Hankinnan tavoitetaso on oltava keskimääräisesti nykytilaa selkeästi kunnianhimoisempi.

7.6 Sopimuksen rakenne

Green Deal -sopimus edellyttää riittävän vaikuttavaa tilaajaryhmää toteutuakseen. Kunkin hankintayksikkö valikoi oman kokeilualustan, hankintakohteen, jota sopimus koskee. Hankintayksiköt voivat edustaa eri osapuolia julkishallinnosta ja olla eri kokoisia. Sopimus solmitaan valitun vastuuministeriön kanssa, kun tavoitteiden tasosta on sovittu. Alla olevassa kuvassa 2 on määritelty sopimusosapuolet.



Kuva 2 Green Dealin sopimusosapuolet

Hankintayksikön sitoutuminen sopimuksessa

Green Deal -sopimuksessa hankintayksikkö sitoutuu yhteiskehittämisen prosessiin sekä sen lopputuloksena syntyneen yhteisen toimintamallin käyttämiseen omassa hankinnassaan.

Konseptin kehitysprosessiin osallistuneet hankintayksiköt olivat yksimielisiä siitä, että sopimuksen solmiminen edellyttäneen hankintayksikön ylimmän johdon, esimerkiksi kunnanjohtajan päätöstä ja sen mukaista valtuutusta toimia. Johdon päätös helpottaa myös toimialojen osallistumista ja sitoutumista tavoitteisiin.

Jotta hyvät käytännöt ja kokemukset saadaan laajemmin hyödynnettyä, hankintayksikkö sitoutuu jakamaan muille kokemuksia hankinnan aikana ja antamaan muille kiinnostuneille vertaistukea prosessin aikana luodun toimintamallin käyttöönotosta. Hollannin Green Dealin

ensimmäisessä vaiheessa juuri tiedon- ja kokemusten jakaminen jäi toteuttamatta, mikä on hidastanut esimerkkien monistamista.³⁷³

Green Dealissa edellytetään hankintayksikön omaa työpanosta ja -aikaa koko prosessiin. Tämä tarkoittaa valmisteluvaiheeseen, kilpailuttamiseen ja sopimuksen aikaiseen yhteistyöhön liittyvää työtä. Tärkeää on, että työhön osallistuvat kaikki relevantit henkilöt, joita asia koskee: esimerkiksi hankinnan projektipäällikkö, ympäristöasiantuntija, käyttäjä ja sopimuksen seurannasta vastaava.

Valtion sitoutuminen sopimuksessa

Sopimuksen toinen osapuoli on ministeriö (esimerkiksi ympäristöministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö tai liikenne- ja viestintäministeriö), joka valikoituu hankintakohteen teeman mukaisesti. Tapauksissa jossa sopimuksen aihe koskee useamman ministeriön toimialaa ja tavoitteita kyseiset ministeriöt ovat molemmat sopimusosapuo-
lia. Koska hankintojen sopimustoiminta kohdistuu bio- ja kiertotalouden sekä puhtaiden ratkaisujen tematiikkaan, joka kuuluu usean ministeriön toimialaan, on tärkeä, että jokainen ministeriö kuitenkin toimii samojen kriteerien pohjalta ja yhtenäisen mallin mukaan. Toimintata-
vasta voi olla tarpeen sopia muodollisesti esimerkiksi periaatepäätöksessä.

Sopimuksessa valtio sitoutuu:

- tarjoamaan asiantuntija-apua KEINO osaamiskeskuksen kautta
- tuottamaan vuosittaista seurantaa ja vaikuttavuusarviointia
- tuottamaan yhtenäistä viestintämateriaalia ja näkyvyyttä dealin tehneille sekä kansallisesti että kansainvälisesti
- Green Deal -tilaajaryhmissä tunnistettujen esteiden helpottamiseen ja toimintaedellytysten tukemiseen mahdollisuuksien mukaan.

Toimintaedellytysten tukeminen on esimerkiksi hankeavustusten kohdentaminen biotalouden ja puhtaiden ratkaisujen hankintojen kehittämiseen.

Valtion operatiivinen osallistuminen sopimukseen on delegoitavissa kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen osaamiskeskus KEINOLle, jonka tehtäväksi on jo annettu Green Deal -mallin pilotoiminen työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta. Pilotointi alkaa kesän 2018 aikana ja jatkuu osaamiskeskuksen toiminnan ajan eli tällä hetkellä vuoden 2020 maaliskuuhun asti. Pilotoinnin aikana testataan sopimusmallin toimivuutta ja tehdään siihen tarvittavia korjauksia ja täsmennyksiä.

Sopimustoiminnan prosessi on esitetty alla olevassa kuvassa 3. Tarkempi kuvaus on Green Deal -sopimusmallista ja sen eri vaiheista on liitteessä 2.

³⁷³ Padding T. (2016) Esitys EU GPP Advisory Group kokouksessa 25.10.2016 http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Oslo%202016/PPT_adding.pdf



Kuva 3 Sopimustoiminnan prosessi

7.7 Yhteenveto

Vapaaehtoiset kumppanuus- ja sitoumusmallit ovat kaikissa selvitettyissä kansainvälisissä esimerkeissä edistäneet menestyksekkästi uusien ratkaisujen käyttöönottoa tai kannustaneet markkinoita kestävämpään suuntaan suuremman ostovoiman avulla.

Tärkeässä roolissa on ollut muun muassa hankintayksiköiden välinen, kuten myös hankintayksiköiden ja markkinoiden välinen yhteistyö ja vuoropuhelu. Erityisesti Ruotsin ja Tanskan malleissa yhtenä onnistumisen tekijänä on ollut valtion tuoma tuki. Tutkituista sitoumus- ja kumppanuusmalleista tunnistettiin tärkeimpänä ominaisuutena yhteistyöhön sitoutuminen konkreettisten, markkinoihin vaikuttavien toimintamallien kehittämisessä. Haasteita on ollut tiedon ja osaamisen välittäminen eteenpäin muissa verkostoissa.

Suomen hankintayksiköt toivovat yhteistyön lisäämistä ja tunnistavat yhteisesti sovittujen kriteerien ja toimintamallien voiman markkinoita kohtaan. Ehdotetun Suomen sopimustoiminnan ensisijainen kohderyhmä olisi kunnat, seurakunnat, kuntayhtymät ja valtion hankintayksiköt joilla on hankintoja ohjaavia bio- ja kiertotalouden sekä vähähiilisyttä ja energiatehokkuutta koskevia tavoitteita. Hankintayksiköt ovat olleet aktiivisesti mukana kehittämässä sitoumusmallia ja tämä on tärkeässä roolissa mallin toimivuuden varmistamisen kannalta.

8. JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

8.1 Riskienhallinta ja riskitakuu innovatiivisissa hankinnoissa

Hankkeessa saatu tieto

Riskityyppejä on useita ja ne esiintyvät eri hankkeissa eri suuruksina. Eri riskien ratkaisumallit vaihtelevat tapauksittain. Mahdollisten eri alojen innovaatioprojektien kenttä on valtavan laaja ja moninainen, ja innovaatioprojekteihin käytettävät rahoitusresurssit ovat rajalliset. Allianssimalli riskien jakomallina on laajalti hyväksytty ja käytössä rakennus- ja infrainvestointiprojekteissa. Hallitus kannustaa toteuttamaan maakunnallisia yritys- ja työllisyyspalveluita sekä kunnallisia elinvoimapalveluita yhdessä allianssimallin avulla. Myös vaikuttavuusinvestointimallit ovat yleistymässä sosiaalisten ja tulevaisuudessa todennäköisesti myös ympäristövaikutusten aikaansaamiseksi. Innovaatiohankintoihin liittyviä riskejä voidaan ratkaista tilaajan ja toimittajan välisen sopimusstrategian avulla. Innovaatioprojekteissa voidaan hankintasopimuksen osalta varautua riskeihin erilaisin sopimusteknisin mekanismein. Vaikuttavuusinvestointimallit ovat tietyillä sektoreilla yleistyneet.

Innovatiivisten hankintojen riskienhallintaan ei ole olemassa yhtä ainoaa mallia tai ratkaisua, koska riskienhallinnan mekanismit riippuvat kyseiseen hankintaan liittyvistä riskityypeistä. Myös hankinnan kokoluokalla on merkitystä sen kannalta, miten riskeihin voidaan tai kannattaa varautua. Innovatiivisten hankintojen riskienhallintaan liittyvän keskustelun ongelmana on usein se, ettei riittävällä tasolla ymmärretä erilaisiin hankintoihin liittyviä erilaisia riskejä, vaan innovatiivisia hankintoja tai niiden riskienhallintamekanismeja tarkastellaan monesti yhtenä kokonaisuutena.

Tutkimuksessa on käynyt ilmi, että **innovatiivisiin hankintoihin voi liittyä lukuisia erilaisia riskejä hankinnan kohteesta riippuen. Uuden tuotteen tai teknologian käyttöönottoon liittyy loppuratkaisun toimivuuden epävarmuutta.** Riskeihin voidaan varautua ainakin osittain esimerkiksi erilaisilla (T&K-vaiheen) riskirahoitus- tai riskitakuumalleilla, tekemällä kattavia testauksia todellisessa käyttöympäristössä tai siirtämällä riskiä sopimuksen tai valitun hankintamallin keinoin kokonaan tai osittain toimittajalle tai edellyttämällä vakuutuksia tai vakuuksia.

Innovatiivisessa hankinnassa tai innovaation hankinnassa ei kuitenkaan aina ole ollut kyse ns. teknologiariskistä, vaan **kyse voi olla esimerkiksi innovaation hankinnan korkeammasta hinnasta tai sen käyttöönotosta aiheutuneista lisäkustannuksista** (innovaatio on vielä toistaiseksi kalliimpi, kuin markkinoilla jo olevat ”edellisen sukupolven” laitteet). Näihin riskeihin voidaan toimialasta riippuen hakea esimerkiksi erilaisia investointitukia, muuta innovaatorahoitusta tai edellyttää esimerkiksi sopimuksessa alennuksia tuotteen tai palvelun hinnasta, jos uusi ratkaisu skaalautuu monen käyttäjän tarpeisiin sopivaksi.

Joskus taas kyse on **innovatiiviseen hankintaan liittyvästä osaamisvajasta, kokemattomuudesta tai kiireestä, ja näistä johtuvista hankintaan tai hankintasopimukseen liittyvistä riskeistä.** Näitä voidaan pyrkiä hallitsemaan erilaisilla osaamisen kehittämistä ja jakamista edistävillä malleilla ja ohjeistuksilla, tai rahoittamalla esimerkiksi ulkopuolisen asiantuntemuksen hankintaa. Tällöin kyse on ensisijaisesti siitä, että tukea tai rahoitusta kaivataan innovatiivisen hankinnan suunnitteluun ja kilpailutusvaiheeseen.

Riskienhallintaa innovatiivisissa hankinnoissa voidaan tehdä erilaisin keinoin. Tutkimuksessa käsitellyt riskienhallintamekanismit voidaan yltäosalla jakaa riskien rahoittamiseen ja riskin jakamiseen tähtääviin hankintamalleihin sekä riskin hallintaan sopimuksen keinoin. Riskin rahoittaminen voi olla esimerkiksi suoraa avustuksen myöntämistä (investointituki, innovatiivisen hankinnan suunnittelutuki, teknologiariskitakuu) tai esimerkiksi lainarahaa, joka muuttuu avustukseksi hankinnan tavoitteiden jäätyä saavuttamatta. Toisaalta hankintayksiköt ovat jo nyt aktiivisesti ottaneet käyttöön erilaisia hankinnan järjestämismalleja: riskiä siirretään pääosin toimittajalle (tulospohjainen hankinta), ne jyvitetään pitkälle aikavälille (elinkaarimalli), ne jaetaan tilaajan ja toimittajan kesken (allianssimalli) tai siirretään ulkopuoliselle sijoittajalle (vaikuttavuusinvestointi esim. SIB ja EIB-mallit).

Lisäksi hankinnan riskejä hallitaan myös erilaisilla sopimusstrategioilla ja –ehtoilla, kuten bonus- ja sanktioehdot, sopimussakkolausekkeet, velvollisuus vakuuttaa toimintansa tiettyjen riskien varalta (riskin siirto toimittajalle ja vakuutusyhtiölle) tai esimerkiksi edellyttämällä toimittajalta palvelun suorituksen aikaisen vakuuden asettamista. Jos hankinnan riskit puolestaan liittyvät yleisesti kiireeseen, hankintayksikön osaamattomuuteen, kokemattomuuteen innovatiivisista hankinnoista tai esimerkiksi vähäisiin resursseihin, voidaan riskejä hallita hankkimalla ulkopuolisia resursseja ja asiantuntemusta hankinnan läpivientiin.

Kun hankintayksiköiden tarpeet ja mahdolliset riskit poikkeavat toisistaan, on innovatiivisiin hankintoihin kannustavaa riskitakuuinstrumenttia tai toimintamallia suunniteltaessa oltava selvillä siitä, minkälaisia riskejä esimerkiksi rahoitus- tai takuuinstrumenteilla pyritään hillitsemään ja onko esimerkiksi rahoituksen puuttuminen todellinen este innovatiivisen hankinnan tekemiselle. Tutkimuksessa kävi ilmi, etteivät hankintayksiköt koe rahoituksen tai riskitakuun puuttumista merkittäväksi esteeksi innovatiivisten hankintojen tekemiselle. Tutkimuksessa havaittiin, että suuressa osassa innovatiivisten hankintojen rahoitustarpeista on itse asiassa kyse nimenomaisesti lisäresurssien ja asiantuntemuksen tarpeesta.

Sen sijaan varsinaista riskirahoitusta innovaatioon liittyvien teknologia- tai toimintavarmuusriskien osalta kaivattiin silloin, kun tehdään uuteen teknologiaan perustuvien innovaatioiden hankintaa. Uuteen teknologiaan perustuvia investointeja (esim. energia, rakentaminen, vesihuolto, liikenne jne.) tehdään osassa hankintayksiköistä. Näiden hankkeiden osalta rahoitus on tärkeässä roolissa. Toisaalta osaan investoinneista voi olla saatavilla erinäisiä toimialakohtaisia investointitukia.

Myös varsinaista riskitakuuta teknologiariskin aktualisoitumiseksi kaivataan uuteen teknologiaan perustuvissa hankkeissa. Tällaista riskitakuujärjestelmää ei tietojemme mukaan ole Euroopassa käytössä missään jäsenvaltiossa. Muunlaisia innovaatorahoitusmekanismeja on sen sijaan olemassa. Jos tavoitteena on kattaa juuri uuden teknologian käyttöönotosta aiheutuvia riskejä, on rahoittajalla hyvä olla käsitys ja asiantuntemusta muun muassa seuraavista seikoista: minkälaisen profiilin hankkeita käytössä olevalla rahoituksella tuetaan (esimerkiksi tekniset innovaatiot, jotka tukevat kestävä kehitystä, digitalisaatiohankkeet vai uudet palveluprosessi-innovaatiot); mikä osuus hankkeesta todella edustaa uutta innovaatiota markkinoilla; mikä on siitä aiheutuvien riskien suuruus/lisäkustannus; millä kriteereillä innovaatorahoitushakemuksia vertaillaan; mitä rahoituksen vastineeksi vaaditaan (tietyn menettelyn noudattaminen, tietyn asiantuntijaosaamisen hyödyntäminen, paikka projektiryhmässä, osallistuminen päätöksentekoon).

Suomessa on viime vuosina tehty lukuisia erilaisia innovatiivisia hankintapilotteja. Kuitenkin vaikuttaa siltä, että pilotit ovat jääneet kokeilujen asteelle ja skaalautuminen ei ole ollut niin laajaa kuin on toivottu. Myöskään rahoitusta ei ole saatavilla jo jossain toisessa hankintayksikössä käyttöön otetun ratkaisun hyödyntämiseen.

Johtopäätökset

Riskien moninaisuudesta ja erilaisista riskienhallintatavoista johtuen, hankintaa suunniteltaessa tulisi huolellisesti kartoittaa siihen liittyvät riskityypit. Projektin suunnitteluvaiheessa tilaajalla pitäisikin olla jo selkeä käsitys kyseiseen innovaatioprojektiin liittyvistä riskeistä, jotta näihin voidaan varautua paitsi tarjouspyynnön, myös sopimusehtojen kautta. Riskien hallinta on monitahoinen asia, johon ei ole yhtä ainoaa ratkaisua. Erilaiset riskit vaativat erilaisia riskien hallinta- ja jakomalleja.

Erilaisiin hankintoihin liittyvien riskien tunnistamiseen ja niiden hallintaan on kuitenkin syytä kiinnittää jatkossa huomiota sekä innovatiivisia hankintoja koskevissa strategisissa linjauksissa, että yksittäistä hankintaa suunniteltaessa, koska tämä voi vaikuttaa hankintayksiköiden innostukseen ryhtyä innovatiivisten hankintojen tekemiseen.

Koska mahdollisten innovaatioprojektien kenttä on valtavan laaja ja moninainen, ja rahoitusresurssit rajalliset, voitaisiin riskirahoitusta esimerkiksi keskittää erityisesti korkean teknologian aloille. Erilaisten riskien jakoon tai siirtoon liittyvien hankintamallien (elinkaari, allianssi, tulosperusteinen hankinta tai vaikuttavuusinvestointi) käytön soveltuvuutta tulisi sen sijaan arvioida aina hankintaa suunniteltaessa. Läpinäkyvään riskienjakoon perustuva allianssimalli on haastattelujen perusteella lyönyt itsensä läpi rakennus- ja infrainvestointiprojekteissa. Sen käyttö on laajenemassa myös suurten palveluhankintojen piiriin. Tulosperusteinen hankinta on yleistynyt. Sen etuna on riskien siirtyminen toimittajan suuntaan ja siirtymisen suoritteiden ostosta tulosten ostoon, mutta haittapuolena voi olla pk-yritysten vaikeudet kantaa maksujen jälkikäteisyydestä ja epävarmuudesta johtuvaa riskiä ja osallistua tulosperusteiseen hankintaan. Sijoittajille riskiä siirtävä vaikuttavuusinvestointi on myös lisääntymässä sosiaalisten vaikuttavuushankkeiden ja tulevaisuudessa myös ympäristövaikuttavuuden osalta, mutta hankkeiden onnistumista voidaan arvioida paremmin muutaman vuoden kuluttua.

Riippumatta hankintamallista kaikkien hankintasopimusten pitäisi pitää sisällään osapuolten välisen yhteistyön määrittelyn lisäksi pelisäännöt hankkeen aikana ilmenevien riskien ja ongelmien ratkaisulle. Myös asiantuntijatuki ja ylimääräiset resurssit ovat innovatiivisten hankintojen kilpailuttamisessa ratkaisevassa roolissa etenkin silloin, kun hankintayksiköllä ei ole aiempaa kokemusta innovaation hankinnasta tai hankinnan riskit liittyvät yleisesti kiireeseen tai esimerkiksi vähäisiin resursseihin.

Tarpeiden vaihdellessa innovatiivisten hankintojen riskirahoitusta ei pitäisi tarkastella yhtenä yhtenäisenä osa-alueena, vaan erilaisille ja erisuuruisille hankinnoille kannattaa suunnitella erilaiset kannustin- ja tukimekanismit (innovatiivisten hankintojen profilointi). Hankkeet voidaan jakaa ryhmiin paitsi rahoitustarpeen, myös esimerkiksi niiden suuruuden mukaan (pienet, keskisuuret ja suuret).

- **Suurissa hankkeissa** koko hankkeen innovaatoriskien kantaminen voi osoittautua riskirahoituksen tai -takuun keinoin vaikeaksi ottaen huomioon käytettävissä olevat varat. Tällöin uutta innovaatiota voidaan soveltaa ja testata vain osaan hankintakokonaisuudesta (esim. uudenlaisen tiepäälystemateriaalin pilotointi rajatulla osalla suurempaa moottoritiepäälysteyshanketta). Innovaation rajaaminen pienempään osaan kokonaisuutta mahdollistaa myös takuu- tai rahoitusmekanismien ohjaamisen vain tiettyyn, rajattuun osaan hanketta;

- **Pienissä hankkeissa** rahoitustarpeet voivat liittyä esimerkiksi asiantuntemuksen tai osaamisen puutteeseen, kuten markkinaosaamisvajeeseen, uudenlaisten ratkaisujen vaatimusmäärittelyyn (esim. kiertotaloushankkeet) tai sopimus- ja maksuehtojen laadintaan. Tällöin toimenpiteet kohdistuisivat nimenomaan asiantuntijatuon tarjoamiseen. Tällaisesta tuesta on esimerkiksi kyse SYKE:n ja Sitran kiertotalous-avainalueen innovaatorahoituksessa ja asiantuntijatuessa.
- **Keskisuurissa hankkeissa** kyse voi olla sekä riskirahoitus- ja takuutarpeesta että asiantuntijaresurssitarpeesta tai näiden yhdistelmästä. Tällöin riskirahoitusta voidaan tarjota esimerkiksi vain tiettyyn prosentuaaliseen osaan innovaation teknologiariskistä tai lisäkustannuksista ja lisäksi asiantuntemusapua hankkeen läpivientiin.

Kun innovatiivisilla hankinnoilla pyritään hyvien, uusien ratkaisujen leviämiseen, olisi tärkeää (sen lisäksi, että tuetaan uusien ratkaisujen kehittämistä) suunnitella ja omaksua tehokkaita toimenpiteitä, joilla tuetaan jo kehitettyjen uusien ratkaisujen leviämistä suuremmalle käyttäjäjoukolle. Tätä tavoitetta voidaan edistää esimerkiksi viestimällä avoimesti ratkaisuilla saavutetuista eduista tai tarjoamalla pilottiin osallistuneiden hankintayksiköiden asiantuntijaosaamista vaatimusmäärittelystä tai riskienhallinnasta muiden hankintayksiköiden käyttöön. On myös huomattava, etteivät nykyiset innovaatiohankintoihin tarjolla olevat tukimekanismit myöskään tue jo testattujen ratkaisujen skaalautumista, vaan pikemminkin täysin uusien ratkaisujen testaamista. Siksi rahoitusmahdollisuuksia toimivien ratkaisujen skaalautumisen tueksi voitaisiin edistää.

Kohdistui innovatiivisia hankintoja tukeva rahoitus sitten teknologiariskeihin tai osaamisvajeen kattamiseen, voitaisiin rahoituksella lisätä vaikuttavuutta ja uuden ratkaisun skaalautumista. Keinoja tähän voisivat olla esimerkiksi erilaisten (ratkaisuun liittyvän) tiedon levittämiseen liittyvien velvoitteiden kytkeminen rahoituksen saamiseen ehdoksi, sitoutuminen asiantuntija-avun tarjoamiseen seuraavassa vastaavaa ratkaisua koskevassa hankkeessa tai sitoutuminen tietynlaisen hankintamenettelyn tai tiettyjen vaatimusten ja/tai sopimusehtojen käyttämiseen. Rahoituksen myöntäjällä saattaa myös olla intressi edellyttää mahdollisuutta valvoa rahoituksen käyttöä esimerkiksi toimimalla hankkeen ohjaus- tai projektiryhmässä. Hankkeessa esitetty Green Deal -sopimuskonsepti voisi toimia tämä tyyppisenä skaalautumistyökaluna tukirahoitukseen yhdistettynä.

Vaikuttavuusinvestointihankkeet eivät sovi kaikkeen kehittämiseen. Perustelu käyttöönottoon täytyy olla esimerkiksi se, ettei julkiselle sektorille ole syntynyt normaalin kehityksen myötä riittäviä kannusteita ympäristövaikutusten huomioimiselle. Tyypillisesti pidempiaikaiset vaikutukset jäävät huomioimatta. Vaikuttavuusinvestoiminen ei sovi kaikkialle julkisen sektorin kompleksisella tontilla, ja sille on omat hyvät syynsä.

Vaikuttavuusinvestointi soveltuu tilanteisiin, joissa julkisen sektorin tavoite on erityisen yksiselitteinen ja tulokset mitattavissa. Tämä edellyttää kykyä analysoida tarvetta, luoda tavoitteita sekä mallintaa potentiaalisia vaikutuksia. Siksi vaikuttavuusperusteisten sopimusten voidaan katsoa vauhdittavan julkisen sektorin hankkeita.

Nämä seikat ovat hyviä peruseriaatteita, joita kannattaa huomioida mahdollisissa biotalouden ja puhtaiden ratkaisujen kärkihanketavoitteita toteuttavissa vaikuttavuusinvestoimisen pohdinnoissa.

Keskeisimmät huomiot ja suositukset:

- Riskianalyysi pitäisi asettaa osaksi jokaisen (innovatiivisen) hankinnan suunnittelu-vaihetta.
- Riskienhallintatoimenpiteiden valinnassa on huomioitava erilaiset riskityypit – one size does not fit all.
- Innovatiivisten hankintojen tukemisessa ja edistämisessä on suositeltavaa kiinnittää huomio myös hankinnan suuruusluokkaan: mikä on mahdollista tai järkevää?
- Allianssimallin soveltamista myös muissa hankinnoissa kuin rakennus- ja infrainvestointiprojekteissa kannattaa edistää.
- Vaikuttavuusinvestointihankkeiden onnistumisesta ja tulosperusteisten hankintojen mahdollisista säästöistä ja eduista tavanomaiseen hankintaan verrattuna tarvitaan enemmän tutkimusta.
- Mahdollisten vaikuttavuusinvestointien valmistelussa esitetyn vaikuttavuushankinnan johtamisen vaiheistuksen noudattamista.
- Mahdollisen riskirahoituksen tai -takuun kannattaa suunnata korkean teknologian hankkeisiin.
- Nykyiset toimenpiteet eivät edistä skaalautumista. Rahoitusta ja asiantuntijatukea on saatavilla vain uusien ratkaisujen hankintaan. Skaalautumista edistäviä työkaluja, esimerkiksi Green Deal ja rahoitusinstrumentteja tarvitaan.

8.2 Hankinnan valmisteluvaihe ja markkinavuoropuhelut

Hankkeessa saatu tieto

Markkinavuoropuheluilla on keskeinen merkitys innovatiivisten julkisten hankintojen tekemiselle. Vuonna 2016 voimaan tulleen hankintalain mukaan hankintayksikkö voi valmisteluvaiheen aikana sekä itse tiedottaa tulevista hankintatarpeistaan että vastaanottaa ja hyödyntää markkinoilta saatavaa tietoa hankinnan suunnittelussa. Hankintayksikön tähdätessä innovatiivisen hankinnan tekemiseen sen kannattaa mahdollisimman ajoissa tiedottaa markkinoita hankintatarpeestaan ja aloittaa markkinoilla olevien ratkaisuvaihtoehtojen kartoittaminen. Innovatiivisia ratkaisuja etsittäessä markkinavuoropuhelu on käytännössä aloitettu toisinaan jo ennen kuin on tarkkaan tiedetty, mitä ja milloin hankintaan.

Hankintalaki jättää avoimeksi markkinavuoropuhelujen toteuttamistavan ja hankintayksiköillä on lähtökohtaisesti mahdollisuus valita, miten se käytännössä toteutetaan. Perinteisempien informaatiotilaisuuksien, kahdenkeskisten tapaamisten ja sähköpostikeskustelujen lisäksi osassa hankintayksiköitä on herännyt kiinnostus kokeilla myös uudenlaisia vuoropuhelukäytäntöjä. Yhtenä esimerkkinä näistä ovat hackathonit, jotka näyttävät soveltuvan erityisesti uusien, innovatiivisten ideoiden ja ratkaisuvaihtoehtojen kartoittamiseen. Käytännössä on saatu hyviä tuloksia myös silloin, kun vuoropuhelua on käyty kokoamalla tietyn teema-alueen ympärille eri alojen toimijoita keskustelemaan hankintayksikön suunnitelmista ja ratkaisuvaihtoehtoista. Innovatiivisiin hankintoihin tähtäävässä markkinavuoropuhelussa tärkeää on se, että hankintayksikkö saa yrityksiä avaamaan ideoitaan ja ratkaisujaan sille. Tästä

näkökulmasta markkinavuoropuhelut, jotka käydään kilpailijoiden läsnä ollessa tai muuten niin, että ideat ovat vapaasti kilpailijoiden nähtävillä, eivät välttämättä tuo hankintayksikölle sen kaipaamia tietoja. Hankintayksiköiden kannattaa tilanteesta riippuen harkita vuoropuhelun käymistä erilaisia vuoropuhelukäytäntöjä, kuten kyselyjä, työpajoja ja kahdenkeskisiä tapauksia, hyödyntämällä. Hankintayksiköt voivat käydä markkinavuoropuhelua myös yhdessä silloin, kun niiden intressit ovat samat.

Johtopäätökset

Markkinavuoropuhelujen käyminen edellyttää hankintayksiköiltä ennakointia, resursseja ja osaamista. Hankintayksiköiden tulee lisäksi varmistaa, että markkinavuoropuhelujen käyminen ei riko tasapuolisen kohtelun periaatetta ja avoimuusperiaatetta eikä vääristä kilpailua. Tämän estämiseksi hankintayksikön tulee asettaa riittävän pitkä määräaika tarjousten jättämiselle sekä jakaa myös muille kuin markkinavuoropuheluun osallistuneille tarjoajille vuoropuheluissa jaettu tieto. Markkinavuoropuhelut tulee myös dokumentoida esimerkiksi kirjallisesti. Tasapuolisen kohtelun periaatteen, kuten myös hankintayksikön oman tiedontarpeen, näkökulmasta, markkinavuoropuhelua olisi suositeltavaa käydä mahdollisimman monen tarjoajan kanssa. Markkinavuoropuhelu ei saa johtaa siihen, että yhtä tarjoajaa suositaan muiden kustannuksella ja mikäli muuta keinoa ei ole estää kilpailun vääristymistä tai tasapuolisen hankintamenettelyn vaarantumista, hankintayksikkö voi sulkea tarjoajan tarjouskilpailun ulkopuolelle.

Keskeisimmät huomiot ja suositukset:

- Markkinavuoropuhelujen käymiseen tulee varata riittävästi aikaa ja resursseja.
- Innovatiivisissa hankinnoissa tärkeää on saada tietoa markkinoilla kehitetyistä uusista ratkaisuista. Tämän tiedon hankkimisessa hankintayksiköiden kannattaa hyödyntää erilaisia tapoja käydä markkinavuoropuhelua.
- Hankintayksiköiden tulee dokumentoida markkinavuoropuhelut esimerkiksi kirjallisesti. Suositeltavaa on laatia dokumentaatiota koskeva suunnitelma ennen vuoropuhelujen aloittamista.
- Hankintayksiköiden tulee kiinnittää huomiota siihen, että tarjoajan osallistuminen valmisteluun ei johda kyseisen tarjoajan suosimiseen. Esimerkiksi asettamalla riittävän pitkän tarjousajan ja jakamalla markkinavuoropuhelujen aikana vaihdetun tiedon muille tarjoajille (pois lukien liikesalaisuudet) sekä käymällä markkinavuoropuhelua mahdollisimman monen tarjoajan kanssa, hankintayksikkö voi pyrkiä varmistamaan menettelyn tasapuolisuuden.

8.3 Innovaatiokumppanuuden pullonkaulat

Hankkeessa saatu tieto

Monet innovaatiokumppanuushankinnan esimerkeistä ovat olleet vielä luonteeltaan kokeilutyyppisiä hankkeita. Tutkimuksessa on kerätty tietoa yhdestätoista vuonna 2017 käynnistyneestä innovaatiokumppanuushankinnasta ja perehdytty aiheetta koskevaan kirjallisuuteen, joihin innovaatiokumppanuutta koskevat johtopäätökset perustuvat. Toistaiseksi esimerkiksi hankebudjettiin varatut T&K-vaiheen palkkiot ovat olleet rajattuja ja osalla hankintayksiköistä on ollut haluttomuutta "sijoittaa" riittävästi rahaa kehitysvaiheeseen siten, että aktiivista kilpailua syntyy myös innovaatiokumppanuusmenettelyn kehitysvaiheessa. Tutkimuksessa on

käynyt ilmi, että innovaatiokumppanuushankkeissa haasteet ovat liittyneet erityisesti yritysten vähäiseen kiinnostukseen tai vähäiseen osaamiseen hankinnoista, aikataulujen venymiseen, määrärahojen vähyyteen ja epäselvään loppuratkaisuun liittyvien valintakriteereiden määrittelyyn.

Johtopäätökset

Näin ollen innovaatiokumppanuusmenettelyissä korostuu tarve huolelliseen ennakosuunnitteluun, aktiivisempaan viestintään ja vuoropuheluun tilaajan ja potentiaalisten kumppaneiden välillä, tarve kartoittaa riskejä ja lisätä erilaisten yritysten motivaatiota osallistua hankkeisiin sekä lisätä niiden osaamista ja ymmärrystä julkisen sektorin kanssa toimimisesta. Jotta hankkeiden houkuttelevuutta ja uusien ratkaisujen syntyminen todennäköisyyttä voidaan lisätä, tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, onko hanke yrityksille aidosti kiinnostava. Tällöin merkitystä on kannustimien valinnalla ja mitoituksella (palkkio, referenssit, näkyvyys), kehitettävän ratkaisun kaupallistamismahdollisuuksilla, sopimuksen saamisen todennäköisyydellä ja immateriaalioikeuksien määräytymisellä.

Innovaatiokumppanuusmenettely vaatii hankintayksiköltä vahvaa sitoutumista ja taloudellisia resursseja myös kehitysvaiheeseen. Osaamista, resursseja ja skaalautumisen mahdollistavia innovaatiokumppanuuksia voitaisiin lisätä esimerkiksi muodostamalla hankintarenkaita erilaisten innovaatiotavoitteiden saavuttamiseksi. Tällöin kuitenkin hankintarenkaaseen osallistuvien hankintayksiköiden olisi hyvä sopia etukäteen yhteisistä pelisäännöistä, päätöksenteosta ja vastuunjaosta innovaatiokumppanuusmenettelyn aikana, jotta esimerkiksi kehitysvaiheen aikana hankintarenkaan jäsenten näkemykset ratkaisujen toteutuskelpoisuudesta ja houkuttelevuudesta eivät poikkeaisi liikaa toisistaan. Useasta hankintayksiköstä koostuvan hankintarenkaan sisäisen päätöksenteon ongelmat ja niihin varautuminen ovat seikkoja, joihin tulisi hankinnan suunnitteluvaiheeseen sisältyvässä riskianalyysissä paneutua.

Innovaatiokumppanuuksia suunniteltaessa olisi suositeltavaa kiinnittää huomioita ainakin seuraaviin seikkoihin:

Menettelyn käyttöedellytykset Uusi tai merkittävästi paranneltu T&K-vaihe edellytyksenä Joustavaa kansallisissa hankinnoissa, liitteen E hankinnoissa (esim. sote-palvelut) ja käyttöoikeussopimuksissa	Soveltuvuus Erityisesti jatkokehitys ja olemassa olevien ratkaisujen uudenlainen yhdistely Kehitysvaihe harvoin hyvin pitkä	Markkinakartoitus Ratkaisevassa asemassa onnistumisen kannalta Käyttöedellytysten arviointi Yritysten kiinnostuksen herättäminen: minkälaisia vaatimuksia / minkälaiset kannustimet käyttöön?
Yritysten motivaatio Harvoin liikaa kiinnostuneita Viestintä Palkkiot ja muut kannustimet Yritysten tietoisuus julkisista hankinnoista	Valintakriteerit Ratkaisun ominaisuudet, aiemmat innovaationäytöt, resurssit, suunnitelmat, loppukäyttäjien huomiointi, mahdollisuus vaikuttaa ratkaisun kehittämisen aikana, toteutuskelpoisuus (realistisuus), aikataulut	Innovaatiokumppanuus ≠ perinteinen hankinta Epävarmuuden ja epäonnistumisen hyväksyminen Muuttaa markkinaa ja luo uusia yhteistyömuotoja: paljon ryhmittymätarjouksia Varattava riittävästi aikaa ja viestinnän korostunut rooli
Riittävät kannustimet Palkkioiden suuruus Referenssit Näkyvyys Kaupallistamisnäkömät Sopimuksen saamisen todennäköisyys	Kumppaneiden määrä Usean kumppanin malli: + kirittää ja ylläpitää kilpailua myös kehitysvaiheessa + lisää hyvän ratkaisun löytymisen todennäköisyyttä - nostaa kehitysvaiheen kustannuksia Yhden kumppanin malli voi olla perusteltu, jos budjetti todella pieni kehitysvaiheeseen tai jos kehitysvaihe edellyttää paljon ennakkoinvestointeja kumppanilta	Immateriaalioikeudet Käyttöoikeus usein riittää hankintayksikölle Ratkaiseva kumppanuuden houkuttelevuuden kannalta Oikeuksien jakaminen voi vaikeuttaa start-up-yrityksen liiketoiminnan myymistä toisaalle; vaikeuttaa yrityksen rahoituksen hankkimista ja kehitetyn ratkaisun kaupallistamista ja jatkokehitystä

Keskeisimmät huomiot ja suositukset

- Innovaatiokumppanuusmenettely ei ole ainoa uusien ratkaisujen hankinnan mahdollistavista hankintamenettelyistä eikä se sovellu kaikkiin innovatiivisiin hankintoihin. Menettely on suunniteltu sellaisten ratkaisujen kehittämiseen, joiden kaupallistaminen edellyttää nimenomaista T&K-vaihetta.
- Menettelyä soveltavan hankintayksikön on houkuteltava yrityksiä osallistumaan. Kaikilla innovaatioita kehittäville yrityksillä ei välttämättä ole valtavaa innostusta julkisiin hankintoihin tai aikaa osallistua pitkään prosessiin.
- Innovaatiokumppanuusmenettely on suunniteltava hyvin ennalta ja varattava riittävästi aikaa mahdollisten ryhmittymien muodostamiseen ja menettelyn läpivientiin:

hyvän viestinnän ja riittävien kannustimien roolia ei voi korostaa liikaa.

- Menettely on monivaiheinen ja työläs, mutta mahdollistaa joustavan kehitystyön menettelyn aikana.
- Menettelyn käyttäminen yhteisten tarpeiden pohjalta esimerkiksi eri toimialojen hankintarenkaissa toisi lisää resursseja menettely- ja kehitysvaiheeseen ja edistää kehityksen ratkaisun skaalautumista. Hankintarenkaiden syntymistä kannattaa edistää.

8.4 Bio- ja kiertotalouden ja puhtaiden ratkaisujen edistämisen vapaaehtoisella sitoumusmallilla

Hankkeessa saatu tieto

Bio- ja kiertotalouden sekä puhtaiden ratkaisujen yhteiskunnalliset tavoitteet edellyttävät hyväksi todettujen käytäntöjen ja ratkaisujen monistamista uusien kehittämisen lisäksi. Saa-daksemme muutosta aikaan tarvitaan yksittäisten hankintapilottien lisäksi laajemman osto-voiman sitoutumista yhtenäisten toimintamallien käyttöönottoon. Selvitettyissä kansainväli-sissä esimerkeissä on onnistuttu edistämään uusien ratkaisujen käyttöönottoa tai kannustamaan markkinoita kestävämpään suuntaan suuremman ostovoiman ja kokeiluiden avulla. Konseptin kehittämiseen osallistuneet kestävien hankintojen edelläkävijät näkevät hyötyvänsä muodollisesta yhteistyöstä yhteisten tarpeiden ja tavoitteiden pohjalta. Tahtotilaa bio- ja kiertotalouden sekä vähähiilisten ratkaisujen edistämiseksi hankinnoissa on. Oleellista on kuitenkin että sopimus palvelee hankintayksiköitä tuomalla apuja käytännön työhön.

Johtopäätökset

Ministeriön ja hankintayksiköiden välinen vapaaehtoinen Green Deal -sopimukselle on tar-vetta yhtenä ohjauskeinona. Sopimukset kannattaa nähdä sekä

1. skaalautumisen työkaluna, että
2. priorisoitujen tavoitteiden vauhdittajana kehittämällä ja toteuttamalla uusia toi-mintamalleja hankinnoissa.

Green Dealien vaikuttavuus syntyy isomman tilaajaryhmän yhteisestä ostovoimasta yksittäi-sen pilotin sijaan. Hankkeessa ehdotettu toimintamalli luo myös uusia osaamisen kehittämi-sen rakenteita.

Toimiakseen sopimuksen on tuotava hyötyjä molemmille osapuolille: valtiolle sekä hankin-tayksiköille. Valtionhallinto edellyttää kunnianhimoisten tavoitteiden asettamista ja hankin-tayksiköt riittävästi kannustimia ja tukea. Lisäksi sopimustoiminnan pitää palvella selkeästi myös hankintayksiköiden omia tavoitteita, palveluita ja toimintaa. Vapaaehtoisen sopimus-toiminnan on siksi kohdistuttava valtion ja hankintayksiköiden tavoitteiden ja tarpeiden koh-taamisen rajapintaan.

Green Deal -sopimus sopii parhaiten silloin kun arvoketjun tiedon tuottamisen mahdollisuu-det ovat tunnistettavissa, eikä hankinta edellytä pitkää tutkimus tai tuotekehitysvaihetta. Tu-lokset on oltava mitattavissa rajatussa aikavälissä. Yhteinen ennakoiva ja tekninen markki-navuoropuhelua sekä riskinhallinta ja -jako on olennainen osa toimivaa toimintamallia.

Keskeisimmät huomiot ja suositukset

- Ehdotamme, että hankintojen Green Deal -sopimusten pilotointi kohdistetaan selkeisiin hankinnan kohteisiin, joissa voidaan kehittää nykyistä kunnianhimoisempia toimintamalleja useamman hankintayksikön yhteistyössä. Lisäksi sopimuksessa pitää olla mahdollista asettaa valtion kärkihanketavoitteita tai painopistealueita tukevia konkreettisempia tavoitteita. Näissä pitää olla myös potentiaalia skaalautumisen myötä saavuttaa toivottu muutos.
- On tärkeää, että ministeriöillä on yhteinen näkemys siitä, mitä Green Dealillä halutaan aikaansaada ja ovat sitoutuneita yhteiseen toimintamalliin. Kestävien ja innovatiivisten hankintojen osaamiskeskuksen Green Deal -sopimustoiminnan kokeilu tuo lisää tietoa ja varmuutta ohjauskeinon sovellettavuuteen.
- Green Deal -sopimus on myös liitettävissä muihin ohjauskeinoin joilla valtio voi helpottaa innovatiivisten hankintojen toteuttamista, esimerkiksi aluekehitys- ja maa-seuturahastot joilla tuetaan vähähiilisiä ratkaisuja. Hankeavustuksien myöntökriteereissä olisi hyvä nykyistä paremmin huomioida jo toteutuneiden hyvien toimintamallien skaalautuminen sekä mahdollistaa Green Deal -sopimustoimintaa esimerkiksi alueellisessa yhteistyössä.
- Tutkimuksemme on kohdistunut bio- ja kiertotalouden sekä puhtaiden ratkaisujen painopistealueisiin. Green Deal voisi kuitenkin myös toimia laajemmin kestävän kehityksen mukaisten edelläkävijähankintojen vauhdittamisessa, esimerkiksi hyvinvoinnin ja työllisyyden edistämisessä.
- Selkeitä ja eri vastuuministeriöiden priorisoimia aihepiirejä Green Dealin pilotoimiselle voisivat olla esimerkiksi: puupohjaisten materiaalien hyödyntäminen rakentamisessa, kiertotalouden saavuttaminen ruokajärjestelmässä esimerkiksi edistämällä ravinnekiertoa tai energia- ja ilmastostrategian toteuttamista työkaluiden tai ajoneuvojen päästöjen vähentämisellä. Pilotointi kannattaa toteuttaa sekä skaalautumista että kokonaan uuden toimintamallin kehittämistä mahdollistavana. Pilotointivaiheessa olennaista on arvioida sopimustoiminnan hyöty ja vaikuttavuuspotentiaali muihin aloitteisiin ja toimintamalleihin verrattuna.

LÄHTEITÄ

- Aho, T. (2017): Innovaatiokumppanuus. Kehitystyö osana julkista hankintaa. Käsikirja. Tekes, Helsinki. Saatavilla osoitteessa: <https://www.tekes.fi/globalassets/julkaisut/innovaatiokumppanuus-kasikirja.pdf> (käyty 27.11.2017).
- Alhola K. ja Kaljonen M (2017). Kestävät julkiset hankinnat – nykytila ja kehittämissihtotuk-sia. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 32. Saatavilla osoitteessa: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/228340/SYKEra_32_2017.pdf?sequence=4
- Andrecka, M. (2015): Innovation partnership in the new public procurement regime - a shift of focus from procedural to contractual issues? Public Procurement Law Review (PPLR) 2015, 2, 48–62.
- Antikainen, R. – Salo, M. – Alhola, K. – Berg, A. – Kivimaa, P. (2016): Ekoinnovaatioita ekosysteemeistä – pienten yritysten ja julkisten toimijoiden rooli. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 25/2016. Saatavilla osoitteessa: <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/163950> (käyty 11.5.2018).
- Antikainen, R. – Salo, M. – Alhola, K. – Berg, A. – Hildén, M: Ekosysteemit. Ekoinnovaatioiden edistäminen – ehdotuksia politiikkatoimiksi. Policy Brief No. 3/2016. Saatavilla osoitteessa: <http://www.syke.fi/download/noname/%7BB78ACFF1-F3D6-4175-9F30-DA6E6D63C517%7D/117997> (käyty 9.5.2018)
- Apostol, A. R. (2012): Pre-commercial procurement in support of innovation: regulatory effectiveness? Public Procurement Law Review (P.P.L.R.) 2012, 6, 213–225.
- Arrowsmith, S. (2014): The Law of Public and Utilities Procurement. Regulation in the EU and UK Vol.1. 3rd edition. Sweet & Maxwell.
- Battye F. (2015): Payment by Results in the UK: Progress to date and future directions for evaluation. Evaluation 21, 2, 189-203.
- Björklund L. – Lipponen K. – Pyykkönen J. (2017): Hyvän mitta raportti osa 2: Vaikuttavuusketju. Saatavilla osoitteessa: http://www.mesaatio.fi/wp-content/uploads/2016/09/OSA-2_Hyva%CC%88n-mitta_Vaikuttavuusketju.pdf, (käyty 6.8.2018).
- Bugg-Levine A. – Emerson J. (2011): Impact Investing: Transforming How We Make Money While Making a Difference. John Wiley & Sons.
- Cerqueira Gomes, P. (2014): The innovative innovation partnerships under the 2014 Public Procurement Directive. Public Procurement Law Review (P.P.L.R.) 2014, 4, 211–218.
- Clermont, F. – Fionda F. (2016): A modern approach for procuring research and innovation: the pre-commercial public procurement. European Procurement and Public Private Partnership Law Review (EPPPL) 2018, 11, 88–96.
- Dimoulis, A. (2012): Tarjousasiakirjoihin sisältyvän elinkeinotoimintaa koskevan tiedon suoja julkisissa hankinnoissa. Helsinki Law Review 1/2012, 5–38.
- Energimyndigheten (2017): Innovationskluster för energieffektiva byggnader - Förstudie till fullskalig utvärdering av BeBo och Belok. Saatavilla osoitteessa: <http://www.energimyndigheten.se/globalassets/energieffektivisering/byggnader/innovationskluster-for-energieffektiva-byggnader---utvardering.pdf> (käyty 5.6.2018)
- Espoon kaupunki (2014). Espoon kaupungin puurakentamisen edistämishjelma vuosille 2014 – 2020. Saatavilla osoitteessa: <http://espoo04.hosting.documenta.fi/koukous/2014297047-3-1.PDF>, (käyty 9.1.2018)
- Euroopan komissio (2007): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of

Regions. Pre-commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe. 14.12.2007. COM (2007) 799 final. SEC (2007) 1668.

Euroopan komissio (2010): Risk management in the procurement of innovation. Concepts and empirical evidence in the European Union. Expert Group Report. 2010. (ECPROC 2010).

Euroopan komissio (2011): Staff Working Paper, 'Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Public Procurement and the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal sectors'. SEC(2011) 1585 final, 65.

Euroopan komissio (2018): Commission notice. Guidance on Innovation Procurement. Brussels, 15.5.2018. C(2018) 3051 final.

Godeke S. – Pomares R. (2009): Solutions for Impact Investors: From Strategy to Implementation. Rockefeller Philanthropy Advisors.

Goldman Sachs (2016): Fact sheet: DC Water Environmental Impact Bond. Saatavilla osoitteessa: <http://www.goldmansachs.com/media-relations/press-releases/current/dc-water-environmental-impact-bond-fact-sheet.pdf> (käyty 6.8.2018).

Guidance. Talking to suppliers before you buy Digital Marketplace services. Published 18 April 2016. Government Digital Service. Saatavilla osoitteessa: <https://www.gov.uk/guidance/talking-to-suppliers-before-you-buy-digital-marketplace-services>, (käyty 17.4.2018).

Haapio, H. – Järvinen, M. (2014): Yritysten sopimus – ja vastuuketjut. Tietosanoma.

Haapio, H. – Sipilä, R. (2013): Sopimusten ja häiriötilanteiden hallinta rakennusprojekteissa. Tietosanoma.

Haapio H. (2005): Yritysten sopimus- ja vastuuketjut: sopimusten hallinta käytännössä. Tietosanoma.

Hakari K. (2018): Tesoman hyvinvointikeskuksen allianssimalli ja maakunta- ja soteuudistus. 5.2.2018, Valtioneuvosto. Saatavilla osoitteessa: <https://tem.fi/documents/1410877/6676970/K+Hakari+Tesoman+hyvinvointikeskuksen+allianssimalli.pdf>, (käyty 7.5.2018).

Haarmann, P-L. (2014): Immateriaalioikeus. Alma Talent.

Hallitusohjelma (2015): Ratkaisujen Suomi – Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Valtioneuvoston kanslia.

Halonen, K-M. (2016): Innovaatioita julkiselle sektorille. Liikejuridiikka 3/2016, s. 32–53.

Halonen, K-M. – Sammalmaa, J. (2017): Hankintayksikön ja potentiaalisten tarjoajien välinen vuoropuhelu julkista hankintaa valmisteltaessa. Defensor Legis 2017/1, 34–51.

Hankintalakityöryhmän muistio. Julkisista hankinnoista annetun lain (1505/ 1992) kokonaisuudistusta valmistelleen työryhmän muistio 15.11.2004. KTM Julkaisuja 36/2004.

Harenko, K. – Niiranen, V. – Tarkela, P. (2016): Tekijänoikeus. Alma Talent.

Harjula, H. – Prättälä, K. (2015): Kuntalaki – taustat ja tulkinnat. Talentum.

HE 108/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

Heliskoski, J. – Humala, H. – Kopola, R. – Tonteri, A. – Tykkyläinen, S. (2018): Vaikuttavuuden askelmerkit. Työkaluja ja esimerkkejä palveluntuottajille. Sitran selvityksiä 130. Saatavilla osoitteessa: <https://www.sitra.fi/julkaisut/vaikuttavuuden-askelmerkit/>

Hilli P. – Karttunen M. – Keltanen T. – Pyykkö M. – Rautio S. (2015): SIB-opas julkiselle sektorille. Tulospohjainen rahoitussopimus käytännössä. Sitran selvityksiä 106. Saatavilla osoitteessa: <https://www.sitra.fi/julkaisut/sib-opas-julkiselle-sektorille/>.

Holma, A-M. – Söderman, A. – Sammalmaa, J. (2016): Preparing for competitive tendering: learning opportunities for public procurers. 32nd Annual IMP-conference 2016, Poznan (konferenssijulkaisu). Saatavilla osoitteessa: https://www.impgroup.org/paper_view.php?viewPaper=8760 (käyty 9.5.2018).

Honkinen, T. – Innanen, A. – Lindgren, L. – Pello, J. – Rantanen, J. – Siltala, K. – Tuomala, S. (2016): Start-up juridiikan käsikirja. Alma Talent.

Hämäläinen, P. – Lanne, M. – Jännes, J. – Hanski, J. – Rytönen, A. – Reisbacka, A. (2014): Ikäihmisten tarvelähtöisten palveluiden kehittäminen yritysten ja julkisten toimijoiden yhteistyönä. TupaTurva -loppuraportti. VTT Technology 155. Saatavilla osoitteessa: <http://www.vtt.fi/inf/pdf/technology/2014/T155.pdf> (käyty 29.4.2018).

Innovatiivisten hankintojen tiekartta. Tampereen kaupungin hankintojen strateginen kehittämissuunnitelma. Saatavilla osoitteessa: https://www.tampere.fi/tiedostot/i/kSfDgaRDX/innovatiivisten_hankintojen_tiekartta_2017.pdf, (käyty 1.3.2018)

Innovatiiviset julkiset hankinnat: vaikutukset ja hyvät käytännöt, Policy Brief 16/2018, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta.

Jaakson, P. (2017): Innovation procurements – monitoring and proportion in all procurements in Estonia in 2015. Ministry of Economic Affairs and Communications of the Republic of Estonia. Saatavilla osoitteessa: https://www.mkm.ee/sites/default/files/inno_26_eng.pdf (käyty 3.5.2018)

Kajala, J. (2015): Innovatiiviset julkiset hankinnat: Miten kurotaan umpeen puolet Suomen kestävyysvajasta?, Impulsseja syyskuu 2015, Kalevi Sorsa Säätiö. Saatavilla osoitteessa: <http://sorsafoundation.fi/wp-content/uploads/2015/09/Kajala-Innovatiiviset-julkiset-hankinnat.pdf> (käyty 27.11.2017, 6.8.2018)

Kestävään kasvua biotaloudesta. Suomen biotalousstrategia (2014). Saatavilla osoitteessa: http://biotalous.fi/wp-content/uploads/2014/07/Julkaisu_Biotalous-web_080514.pdf (käyty 28.11.2017)

Kuittinen, M – le Roux, S. (2017): Vihreä julkinen rakentaminen – Hankintaopas. Saatavilla osoitteessa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4744-9>

Lahdenperä P. (2015): Allianssiurakan arvon tuoton mekanismit. VTT Technology 243. Saatavilla osoitteessa: <https://www.vtt.fi/inf/pdf/technology/2015/T243.pdf>, (käyty 29.4.2018).

Lahdenperä P. (2009): Allianssiurakka. Kilpailullinen yhden tavoitekuukauden menettely. VTT:n tiedotteita 2471. Saatavilla osoitteessa: <http://www.vtt.fi/inf/pdf/tiedotteet/2009/T2471.pdf>, (käyty 29.4.2018).

Lairikko, K. (2016): The Emergence of Impact Investing in Finland: Challenges and Opportunities. University of Vaasa, Faculty of Business Studies, Department of accounting and Finance.

Lehtoviita J. (2016): Biotalous maakunnissa. Tapion raportteja nro 8. Saatavilla osoitteessa: <http://tapio.fi/metsatietoa/julkaisut-ja-raportit/biotalous-maakunnissa/>, (käyty 18.12.2017)

Leoussis, J. – Brzezicka, P. (2017): Study on access to finance. Conditions for investments in Bio-Based Industries and the Blue Economy, Luxembourg. Saatavilla osoitteessa: <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/access-to-finance-conditions-for-financing-the-bioeconomy.htm> (käyty 27.11.2017).

Lundström, I. (2011): Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisesta esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä. Helsinki.

Maa- ja metsätalousministeriö (2018). Biokaasua tankkiin – selvitys maatalouden liikennebiokaasun tuotannosta ja jakelusta. Saatavilla osoitteessa: <http://mmm.fi/documents/1410837/5810863/Biokaasua+tankkiin+%E2%80%93+selvitys+maatalouden+liikennebiokaasun+tuotannosta+ja+jakelusta/97ecbe1d-322d-4e4a-973f-81e38d540945/Biokaasua+tankkiin+%E2%80%93+selvitys+maatalouden+liikennebiokaasun+tuotannosta+ja+jakelusta.pdf>, (käyty 26.4.2018)

Mansala, M-L. (2007): Pienyrityksen immateriaalioikeuksien suojaamisstrategia. Defensor Legis 4/2007, s. 587–601.

Motiva (2017): Opas vastuullisiin elintarvikehankintoihin. Saatavilla osoitteessa: <http://motivanhankintapalvelu.fi/tietopankki/elintarvikkeet/kriteerit.html> (käyty 6.6.2018)

Mäkelä, E-R. (2011): Tekninen dialogi – ratkaisu moneen ongelmaan julkisissa hankinnoissa. Edilex 2011/25.

Männistö, H. (2016): Vaikuttavuusinvestoinnin opas sijoittajille. Sitran selvityksiä 120. Saatavilla osoitteessa: <https://media.sitra.fi/2016/11/08104327/Selvityksia120.pdf> (käyty 6.8.2018).

OECD (2017): Government at a Glance 2017. OECD Publishing, Paris. Saatavilla osoitteessa: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en (käyty 3.5.2018).

OECD (2017): Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. Saatavilla osoitteessa: <https://doi.org/10.1787/9789264265820-en>, (käyty 6.8.2018).

Padding T. (2016): Esitys EU GPP Advisory Group kokouksessa 25.10.2016 http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Oslo%202016/PPT_adding.pdf

Pantilimon Voda, O. – Jobse, C. (2016): Rules and Boundaries Surrounding Market Consultation in Innovation Procurement: Understanding and Addressing the Legal Risks. European Procurement and Public Private Partnership Law Review (EPPPL) 2016, 3, 179–193.

Pekkala, E. – Pohjonen, M. – Huikko, K. – Ukkola, M. (2017): Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Tietosanoma.

Pesu, J. (2018): Innovaation käsite hankinta- ja valtiontukilainsäädännössä. Edilex-artikkeli 18.4.2018. Saatavilla osoitteessa: <https://www.edilex.fi/artikkelit/18627.pdf> (käyty 3.5.2018)

Pesu, J. – Suhonen, N. (2016): Sopimusstrategiset valinnat innovatiivisissa julkisissa hankinnoissa, Oikeus 2016 (45); 4: 530–552.

PlanMiljø: Håndbog om Partnerskab for Offentlige Grønne Indkøb. Saatavilla: <http://www.gronneindkob.dk/om-partnerskabet/>

Procurement policy note 04712: procurement supporting growth, supporting material for departments. Published 9 May 2012, Cabinet Office, Efficiency and Reform Group, and Crown Commercial Service. Saatavilla osoitteessa: <https://www.gov.uk/government/publications/procurement-policy-note-04-12-procurement-supporting-growth-supporting-material-for-departments>, (käyty 17.4.2018).

Prummel, J. (2017). Esitys Green Deal -työpajassa 7.6.2018.

Puuinfo (2017): Opas julkisiin hankintoihin. Saatavilla osoitteessa: http://www.puuinfo.fi/sites/default/files/Julkkis_sivuittain_LOW_0.pdf (käyty 9.1.2018)

Pyykkönen J. (2016): Vaikuttavuuden hankinta. Käsikirja julkiselle sektorille. Sitran selvityksiä 115. Saatavilla osoitteessa: <https://www.sitra.fi/julkaisut/vaikuttavuuden-hankinta/>, (käyty 9.5.2018).

Pääkaupunkiseudun kunnat ja kuntayhtymät (2018): Kuljetus- ja työkonopalvelujen sekä urakoissa käytettävän kaluston ympäristökriteerit pääkaupunkiseudulla, helmikuu 2018.

Rantala J. - Pentikäinen T. (2009): Vakuutusoppi. Finanssi- ja Vakuutuskustannus Oy FINVA.

Rinne P. – Halonen M. – Lindholm T. – Heikinheimo E. – Hillgrén A. – Luoma P. – Makkonen A. – Sulkinen M. – Nykänen J. – Salmi A. – Kaurissaari N. – Patala S. – Tuukkanen M. – Silvennoinen S. – Saarinen R. (2017): Uudet kumppanuus- ja liiketoimintamallit suomalaisen vesiliiketoiminnan edistämiseksi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 48/2017. Saatavilla osoitteessa: <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=19902> (käyty 6.8.2018).

Räikkönen M. – Takala J. – Toshev R. – Välisalo T. - Uusitalo T. - Kunttu S. – Tilabi S. – Daneshpour H. – Rukh Shakeel S. – Zucchetti P. – Vatunen A-M. (2018): Towards risk-conscious investment decision-making and value creation, VTT Technology 282. Saatavilla osoitteessa <https://www.vtt.fi/inf/pdf/technology/2017/T282.pdf>, (käyty 11.5.2018).

Sánchez Graells, A. (2012): Public procurement and state aid: reopening the debate? Public Procurement Law Review (P.P.L.R.) 2012, 6, s. 205–212.

Schumpeter, J. A. (1934): The theory of economic development: an inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle. Cambridge.

Sitra: Kohti Euroopan ensimmäistä EIB-ympäristörahaa. 20.12.2017. Saatavissa osoitteessa: <https://www.sitra.fi/uutiset/kohti-euroopan-ensimmaista-eib-rahastoa/> (käyty 29.5.2018)

Työ- ja elinkeinoministeriö, TEM: Maahanmuuttajien kotouttamisen SIB-hanke. <http://tem.fi/koto-sib> (käyty 28.5.2018).

Työ- ja elinkeinoministeriö tiedote 12.1.2018. Hallitusryhmät linjasivat kasvupalveluiden elityritys- ja työllisyyspalveluiden avoimet kysymykset. Saatavilla osoitteessa: http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1410877/hallitusryhmat-linjasivat-kasvupalveluiden-eli-tyritys-ja-tyollisyyspalveluiden-avoimet-kysymykset, (käyty 7.5.2018).

Telles, P. (2012): Competitive Dialogue: Should Rules be Fine-tuned to Facilitate Innovation?. Published in Skovgaard Ølykke, Risvig Hansen & Tvarnø (eds.) EU-Public Procurement - Modernisation Growth and Innovation Discussions on the 2011 proposals for Procurement Directives (s. 221–236). Djøf Publishing.

Telles, P. – Butler, L. R. A. (2014): Public Procurement Award Procedures in Directive 2014/24/EU. Published in Lichère, F. - Caranta, R. and Treumer, S. (eds.), Novelty in the 2014 Directive on Public Procurement. Djøf Publishing. Saatavilla SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2443438> (käyty 24.4.2018).

Tirronen A. – Rannisto P-H. (2016): Tulosperusteinen hankinta Suomessa. Teoksessa Rannisto P-H. – Tienhaara P.(toim.) (2016): SOTE-palvelut markkinoilla. Tavoitteita, toiveita ja ristiriitoja. Tampere University Press.

Treumer, S. (2007): Technical dialogue and the principle of equal treatment – dealing with conflicts of interest after Fabricom. Public Procurement Law Review (P.P.L.R) 2007, 2, 99–115.

U.S. EPA Water Infrastructure and Resiliency Finance Center (2017): DC Water's Environmental Impact Bond: A First of its Kind. Saatavilla osoitteessa: https://www.epa.gov/sites/production/files/2017-04/documents/dc_waters_environmental_impact_bond_a_first_of_its_kind_final2.pdf (käyty 6.8.2018).

Valtioneuvoston viestintäosasto, tiedote 183/2018, 10.4.2018. Hallitus turvaa maakuntien rahoituksen riittävyyden ja uudistuksen sujuvan alun. Saatavilla osoitteessa: http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/hallitus-turvaa-maakuntien-rahoituksen-riittavyyden-ja-uudistuksen-sujuvan-alun, (käyty 11.5.2018).

Valtion talousarvioesitys (2018) Saatavilla osoitteessa: https://www.stat.fi/til/tkker/2018/tkker_2018_2018-02-22_kat_001_fi.html (käyty 29.5.2018).

Valtiontalouden tarkastusvirasto, VTV (2017): Julkisten hankintojen innovatiiviset toimintamallit. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 8/2017.

Valovirta, V. – Alhola, K. – Leväsluoto, J. – Nissinen, A. – Oksanen, J. – Pelkonen, A. – Turtonen, A. (2017): Innovatiiviset julkiset hankinnat – määrittely, mahdollisuudet ja mittaaminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 82/2017. Saatavilla osoitteessa: http://tietokayttoon.fi/documents/10616/3866814/82_Innohankinnat+Teas+Loppuraportti1912.pdf/8fb7aaef-e317-4b46-be23-f3506287637f?version=1.0 (käyty 24.4.2018)

Valovirta V. - Alhola K. (2018): Innovatiiviset julkiset hankinnat: vaikutukset ja hyvät käytännöt. Policy Brief 16/2018. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. Saatavilla osoitteessa: <http://tietokayttoon.fi/documents/1927382/2116852/16-2018-Innovatiiviset+julkiset+hankinnat/a4e88af2-f421-4ea9-8302-03ad649535c2?version=1.0>, (käyty 29.4.2018).

Valovirta V. (2018). Vieraskynä. Vaikuttavuus ja innovatiiviset hankinnat. Saatavilla osoitteessa: <https://www.hankinnat.fi/blogi/2018/vaikuttavuus-ja-innovatiiviset-hankinnat>, (käyty 29.4.2018).

Valtion hankintakäsikirja 2017. Valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2017.

Vapaavuori, J. (2016): Yrityssalaisuudet, liikesalaisuudet ja salassapitosopimukset. Talentum.

Vilen P. (toim) – Autio E. – Hietaranta K. – Kivikangas J. – Järvilehto M. – Lehto K. – Pihkala A. – Pyykkönen J. – Sivonen P. – Virkkunen T. (2016). Reboot Finland – Suomeen 100 uutta innovatiivista digipalvelua vuonna 2017. Saatavilla osoitteessa: <https://www.digitalrebootfinland.com/ajankohtaista> (käyty 9.5.2018).

Vuorijoki, J. (2007): Yrityksen teknologia- ja yhteistyösopimukset. Edita.

Välisalo T. - Hanski J. – Virolainen K. – Malm T.- Salmela L. (toim.) – Pietilä P. – Heino O. – Oulasvirta L. – Luomanen T. – Riihimäki M. – Grönfors T. – Teerimo S. (2013). Vesihuoltoverkostojen kunnossapitopalvelujen riskienhallinta. Loppuraportti. VTT Technology 73. Saatavilla osoitteessa: <http://www.vtt.fi/inf/pdf/technology/2013/T73.pdf>, (käyty 29.4.2018).

Yli-Villamo H. - Petäjäniemi P. (2013). Allianssimalli. Rakennuttajan kalenteri 2013. Saatavilla osoitteessa: [https://www.rakennustieto.fi/bin/get/id/631CStSjs:\\$47\\$RK130202\\$46\\$pdf/RK130202.pdf](https://www.rakennustieto.fi/bin/get/id/631CStSjs:47RK130202$46$pdf/RK130202.pdf), (käyty 29.4.2018).

Oikeuskäytäntö

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio yhdistetyissä asioissa C-21/03 ja C-34/03 Fabricom SA v. Belgian valtio. 2005 I-01559.

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-458/03 Parking Brixen GmbH v. Gemeinde Brixen ja Stadtwerke Brixen AG. 2005 I-08585.

Yhteisöjen tuomioistuin tuomio asiassa C-324/98 Telaustria Verlas GmbH ja Telefonadress GmbH v. Telekom Austria AG. 2000 I-10745.

Internet -lähteet

Aamulehti, Tampereen rantatunneli täytti vuoden, 11.11.2017. <https://www.aamulehti.fi/uutiset/tampereen-rantatunneli-tayttaa-pian-vuoden-lue-tasta-kaikki-tunnelin-vaiheista-200436644/>, (käyty 29.4.2018).

Booking.com's 2017 Sustainable Travel Report: <https://news.booking.com/bookingcoms-2017-sustainable-travel-report/> (käyty 6.6.2018)

Energiatohokkuussopimukset: <http://www.energiatohokkuussopimukset2017-2025.fi/energiatohokkuussopimukset/> (käyty 5.6.2018)

Environmental Defense Fund, Environmental impact bonds: Next big thing for green investments?: <https://www.edf.org/blog/2017/07/14/environmental-impact-bonds-next-big-thing-green-investments> (käyty 6.6.2018)

Finpro, Investoiminen kestävään kehitykseen luo matkailuyritykselle kilpailuetua: http://team.finland.fi/artikkeli/-/asset_publisher/investoiminen-kestavaan-kehitykseen-luo-matkailuyritykselle-kilpailuetua (käyty 6.6.2018)

Forrester, Think You Want To Be "Data-Driven"? Insight Is The New Data: <https://go.forrester.com/blogs/16-03-09-think-you-want-to-be-data-driven-insight-is-the-new-data/> (käyty 6.6.2018).

Hankinnoista duunia! -hanke: <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/hankinnoista-duunia-handu> (käyty 5.6.2018)

Kuuden suurimman kaupungin johtajat päättivät kahdesta uudesta ilmastoteosta. Helsingin kaupunki 15.12.2017. <https://www.hel.fi/uutiset/fi/kaupunginkanslia/kuuden-suurimman-kaupungin-johtajat-paattivat-kahdesta-uudesta-ilmastoteosta#.WmBX4envFUI.email>, (käyty 1.3.2018)

6Aika -hankkeen internet -sivut. <https://6aika.fi/6aika-avoimia-ja-alykkaita-palveluja/> (käyty 9.5.2018 ja 5.6.2018).

Luontoaskel tarttumattomien tulehdustautien torjumiseksi. Lääketieteellinen aikakausikirja Duodecim. Internet julkaisu. <http://www.duodecimlehti.fi/duo13480> (9.1.2018)

Marknadsanalys. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/omraden/dialog-och-innovation/dialog/marknadsanalys/>, (käyty 8.5.2018).

MittaMerkki -hankkeen nettisivut. <http://www.vtt.fi/sites/mittamerkki/partners>, (käyty 29.4.2018).

MVO Nederland: <https://mvonederland.nl/green-deal-circulair-inkopen> (käyty 6.6.2018)

Partnerskab for Offentlige Grønne Indkøb: <http://www.gronneindkob.dk/> (käyty 5.6.2018)

Puusillat, Puuinfo.fi. <http://www.puuinfo.fi/puutieto/puusillat> (käyty 28.11.2017)

Ravinneneutraalikunta 2015-2017. Ympäristöministeriön www-sivu. http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Ravinneneutraali_kunta_2015_2017/Teemat/Putsarilta_hyotykayttoon (käyty 9.1.2018)

Ravinneneutraalikunta 2015-2017. Ympäristöministeriön www-sivu. http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Ravinneneutraali_kunta_2015_2017/Pilottikunnat/Turku (käyty 9.1.2018)

Samarbejde med Forum for Bæredygtige Indkøb og SKI: <http://www.gronneindkob.dk/om-partnerskabet/samarbejde-med-forum-for-baeredygtige-indkob-og-ski/>, (Käyty 5.6.2018.)

Sitra, SIB-rahastot. <https://www.sitra.fi/hankkeet/sib-rahastot/>, (käyty 7.5.2018).

Sitra, Vaikuttavuusinvestoinnit. <https://www.sitra.fi/tapahtumat/ensi-ilta-sitrassa-social-impact-bond-ja-hankehallinnoijan/>, (käyty 7.5.2018).

Stanford University, When Can Impact Investing Create Real Impact? Brest P. – Born K. https://ssir.org/up_for_debate/article/impact_investing (käyty 6.8.2018).

Sustainicum collection, iioi method (Input – Output – Outcome – Impact) by Bertelsmann Stiftung. <http://www.sustainicum.at/en/tmethods/view/12.iioi-method-Input-Output-Outcome-Impact-by-Bertelsmann-Stiftung/en>, (käyty 6.8.2018).

Talouselämä, Suomen matkailu hurjassa vedossa, mutta investointeja tarvitaan lisää - "Kilpailijamaat ei odottele kasvua vaan rakentavat sitä etupainotteisesti": <https://www.talouselama.fi/uutiset/suomen-matkailu-hurjassa-vedossa-mutta-investointeja-tarvitaan-lisaa-kilpailijamaat-ei-odottele-kasvua-vaan-rakentavat-sita-etupainotteisesti/671253c6-0af3-3140-87f0-03e784ce5875> (tarkistettu viimeksi 6.6.2018)

Tidig Dialog. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/omraden/dialog-och-innovation/dialog> (käyty 8.5.2018).

Upphandlingsmyndigheten, Beställargrupper. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-raden/dialog-och-innovation/bestallargrupper> (käyty 10.6.2017)

Upphandlingsmyndigheten, Marknadsanalys. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-raden/dialog-och-innovation/dialog/marknadsanalys/> , (käyty 8.5.2018).

Upphandlingsmyndigheten, Tidig Dialog. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/omraden/dialog-och-innovation/dialog> , (käyty 8.5.2018).

Ympäristöministeriö, Euroopan ensimmäinen tulospäätös ympäristörahoasto valmistella Suomeen. [http://www.ym.fi/fi-FI/Luonto/Euroopan_ensimmainen_tulospaetys-nen_ym\(45518\)](http://www.ym.fi/fi-FI/Luonto/Euroopan_ensimmainen_tulospaetys-nen_ym(45518)), (käyty 6.8.2018).

Haastattelut

Haastattelut vuoden 2017 innovaatiokumppanuushankkeiden osalta

Tuomas Aho, asianajaja, osakas, Asianajotoimisto Roihu Oy, 19.10.2017

Noora Fils, hankintapäällikkö, Hankinnat ja kilpailuttaminen-yksikkö, Helsingin kaupunki, 6.10.2017

Liisa Katajala, hankintapäällikkö, Helsingin Olympiastadion, 13.11.2017

Julle Keihänen, ICT-hankintalakimies, Helsingin kaupunki, 18.12.2017

Katri Liimatainen, hankintapäällikkö, Jyväskylän kaupunki, 28.9.2017

Pekka Ranta, projektipäällikkö Hiedanranta -hanke, Tampereen kaupunki (sähköpostihaastattelu) 12.9.2017

Maria Röykkä, lakimies, Verohallinto, 21.8.2017

Mikko Saarimaa, projektipäällikkö, Pohjois-Karjalan ammattiopisto Valtimo, 27.11.2017.

Anna-Maria Soininvaara, johtaja, Helsingin keskustakirjasto, 8.12.2017

Sari Tamminen, hallintokoordinaattori, Pälkäneen kunta, 17.11.2017

Kalle Toivonen, projektipäällikkö, elinkeino-osasto, Helsingin kaupunki, 20.3.2018

Kari Ukkola, toimialuepäällikkö, Pohjois-Pohjanmaan Sairaanhoidopiiri, Rakennustekniikka, 6.11.2017

Haastattelut markkinavuoropuhelujen osalta

Eriika Autio, hankintapäällikkö, Tekes 23.5.2017

Karolina Lehto, lakimies, Hansel Oy 28.6.2017

Retu Ylinen, projektipäällikkö Kuopion kaupunki, Kaupunkiympäristön palvelualue, SmaRa -hanke 27.5.2017 ja 20.2.2018

Antti Niskanen, projektijohtaja, Kuopion kaupunki 27.5.2017

Anna-Mari Sopenlehto, Turun kaupunki 11.9.2017 ja 8.2.2018

Kristiina Bailey, hankintapäällikkö Helsingin seudun ympäristöpalvelut –kuntayhtymä HSY 4.12.2017

Aninka Urho, ympäristöasiantuntija Helsingin seudun ympäristöpalvelut –kuntayhtymä HSY 4.12.2017

Outi Pudas, projektipäällikkö, 6Aika, AIA, Innovatiiviset hankinnat, Turun kaupunki 20.9.2017

Marko Latokartano, erityisasiantuntija, avoimet innovaatioalustat, Turku Science Park 20.9.2017

Jaana Suonsaari, kehittämispäällikkö, Espoon kaupunki. 3.5.2018

Haastattelut riskitakuumallin osalta

Katriina Alhola, erikoistutkija, Suomen ympäristökeskus, 7.6.2017

Rob Ashelford, Head of Y Lab Programme, Australia, 18.10.2017 (sähköpostihaastattelu)

Peeter Hallika, Service Manager, Enterprise Estonia, Viro 23.10.2017 (sähköpostihaastattelu)

Veiko Lember, PhD, Public Governance Institute, KU Leuven, Belgia, 7.9.2017

Piret Tonourist, PhD, OECD, 8.11.2017

Tekesin (nyk. Business Finland Oy:n) edustajien haastattelu: Piia Moilanen, Markku Heimbürger ja Eriika Autio, 19.12.2017

Jari Vaine, erityisasiantuntija, Suomen kuntaliitto ry 24.1.2018 (sähköpostikeskustelu)

Marieke van Putten, Program Manager, Ministry of Finance, Alankomaat, 12.4.2017 ja 9.11.2017.

Laura Järvinen, asiantuntija, kiertotalous, Sitra, 27.11.2017

Työ- ja elinkeinoministeriön edustajien Mika Aalto, Olli Hyvärinen ja Kari Parkkonen haastattelu 29.9.2017.

Fredrik Lindström, hankintajohtaja, Turun kaupunki, 20.12.2017.

Haastattelut riskienhallinnan osalta

Ilpo Jokinen, riskien hallintapäällikkö, Finnvera, 9.11.2017. Unto Väkeväinen liiketoimintapäällikkö, Finnvera, 9.11.2017.

Matti Sjögren, Nordic Liability Risk Management Specialist, If vakuutusyhtiö 16.11.2017.

Minna Ala-Könni, riskienhallintapäällikkö, Business Finland, 16.11.2017.

Ville Valovirta, erikoistutkija, innovatiiviset hankinnat, VTT, 7.11.2017.

Helena Kortelainen, johtava tutkija, riskien hallinta, VTT, 24.11.2017.

Minna Räikkönen, erikoistutkija, investoinnit, riskien hallinta, VTT, 24.11.2017.

Pertti Lahdenperä, johtava tutkija, allianssimalli, VTT, 24.11.2017.

Tuomas Lehtinen, asianajaja, kotimaiset ja kansainväliset sopimusasiat, riskien hallinta, työ-elämäprofessori Helsingin yliopisto, asianajotoimisto Castren & Snellman, puhelinhaastattelu 5.12.2017.

Johanna Kouru, Head of Legal, kansainväliset sopimusasiat, innovaatioiden hyödyntäminen, riskien hallinta Bayer Nordic SE, 20.2.2018.

Helena Haapio, sopimusinnovaattori ja -valmentaja, ennakoiva sopiminen, sopimusriskien hallinta ja sopimusmuotoilu, tutkijatohtori Vaasan yliopisto, Lexpert Oy, 5.2.2018.

Jyri Heinonen, asianajaja, kotimaiset ja kansainväliset sopimusasiat, väitöskirjan tekijä Turun yliopisto, Asianajotoimisto Jyri Heinonen, 5.4.2018.

Leena Hoppu-Mäenpää, johtava lakimies, hankintasopimukset, Kuntaliitto, 27.2.2018.

Jari Vaine, erityisasiantuntija, rahoitusasiat, Kuntaliitto, 27.2.2018.

Katariina Huikko, johtava lakimies, julkiset hankinnat, Kuntaliitto, 27.2.2018.

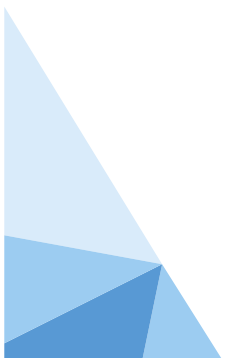
Tarja Krakau, lakimies, kuntalaki ja kunnallisoikeus, Kuntaliitto, 27.2.2018.

Piia Moilanen, ohjelma tuotepäällikkö, Innovatiiviset julkiset hankinnat, Business Finland, 15.1.2018.

Fredrik Lindström, hankintajohtaja, Turun kaupunki, 20.12.2017.

Haastattelut sitoumusmalleista

Niklas Tideklev, strategiayksikkö, Upphandlingsmyndigheten, Ruotsi, 13.6.2017.



LIITTEET

Liite 1 BIOTALOUDEN RATKAISUJA JULKISTEN TOIMIJOIDEN TARPEISIIN

Liite 2 GREEN DEAL -SOPIMUKSEN PROSESSI OSANA KESTÄVIEN JA INNOVATIIVISTEN JULKISTEN HANKINTOJEN OSAAMISKESKUKSEN, KEINON TOIMINTAA

Liite 3 ESISELVITYS VAIKUTTAVUUSINVESTOINTIEN MAHDOLLISUUKSISTA YMPÄRISTÖ- JA CLEANTECH-RATKAISUJEN EDISTÄMISEKSI

Liite 1

BIOTALOUDEN RATKAISUJA JULKISTEN TOIMIJOIDEN TARPEISIIN

Rakentaminen ja infrastruktuuri

Puurakentamisen edistäminen on yksi kotimaisen biotalouden edistämishjelmista. Puurakentamisen etuna on sen ilmastoystävällisyyden lisäksi rakentamisen nopeus, hyvä sisäilma ja puupintojen vaikutukset asukkaiden hyvinvointiin. Keveytensä johdosta se sopii hyvin myös täydennysrakentamisen materiaaliksi.

Rakennusten lisäksi puuta voidaan käyttää silloissa ja meluaidoissa. Siltarakentamisessa Suomella olisi varaa yli kymmenkertaistaa puusiltojen osuus nykyisestä ja esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa puusiltojen rakentaminen on huomattavasti yleisempää.³⁷⁴ Puuta voidaan hyödyntää myös valaisinpylväissä, leikki-, liikunta- ja puistoalueiden rakenteissa sekä putoamisalustana leikkialueilla.

Biopohjaisia sivuvirtoja hyödynnetään myös jonkin verran muussa rakentamisessa. Esimerkiksi Lappeenrannan kaupunki johtaa hanketta, jossa kehitetään erilaisista teollisuuden sivuvirroista korviketta betonille. Puupohjaista tuhua on hyödynnetty tierakentamisessa toistaiseksi kokeiluluontoisesti kivimurskeen sidosaineena. Puukuitulietteen käyttöä maarakentamisen sidosaineena pilotoidaan puolestaan parhaillaan Tampereen Hiedanrannan alueella.

Julkinen sektori on rakennuttanut kasvavassa määrin muun muassa puisia kouluja, päiväkotia, hoivakoteja ja vuokra-asuntoja. Hirsirakentamista on viety eteenpäin etenkin Pudasjärven Hirsikampuksen alueella. Laukaalle nouseva ekokoulu rakennetaan puolestaan CLT-elementeistä. Imatralla rakentuu puinen elinkaarihankkeena toteutettava monitoimikoulukeskus, jonka rakentaja vastaa kiinteistön ylläpitohuollosta 20 vuoden ajan. Myös Suomen kuusi suurinta kaupunkia päätti vuoden 2017 lopulla lisätä puurakentamistaan. Kaupunginjohtajien ilmastoverkoston päätökselle kukin kaupunki nimeää uuden kohteen tai alueen, jonka tavoitteena on puurakentamisen määrällinen ja laadullinen kehittäminen yhteistyössä puualan kanssa. Samalla kehitetään vähähiilisen rakentamisen kannustimia ja puurakentamisen ohjauskeinoja.³⁷⁵

Ympäristöystävällisellä hankintalainsäädännöllä on potentiaalia kasvattaa kotimaisen puurakentamisen markkinaa 500-700 miljoonalla eurolla lähivuosina.³⁷⁶ Kunnilla on puurakentamisen edistämiseksi käytettävissään useita työkaluja kuntastrategiasta ja kaavoituksesta tontinluovutusehtoihin. Uuteen hankintalakiin sisältyvät ympäristövaikutusarviointi ja rakennuksen elinkaarikustannukset nostavat puurakentamisen mukaan myös hankintoihin entistä voimakkaammin.

Vuoden 2016 hyväksytyn hankintalain säännökset mahdollistavat puunkäytön edistämisen hankintalain soveltamisalaan kuuluvissa rakennushankkeissa. Ympäristönäkökohdat on

³⁷⁴ Puusillat, Puuinfo.fi. <http://www.puuinfo.fi/puutieto/puusillat>

³⁷⁵ Kuuden suurimman kaupungin johtajat päättivät kahdesta uudesta ilmastoteosta. Helsingin kaupunki 15.12.2017. <https://www.hel.fi/uutiset/fi/kaupunginkanslia/kuuden-suurimman-kaupungin-johtajat-paattivat-kahdesta-uudesta-ilmastoteosta#.WmBX4envFUI.email>

³⁷⁶ Opas julkisiin hankintoihin. Puuinfo http://www.puuinfo.fi/sites/default/files/Julkkis_sivuitain_LOW_0.pdf

mahdollista huomioida hankinnan eri vaiheissa, kuten kohteen kuvauksessa, tarjoajille asetetuissa soveltuvuusvaatimuksissa tai hankintojen kokonaistaloudellisuuden vertailun perusteissa.³⁷⁷

Kun puu mainitaan hankintakohteen kuvauksessa, voidaan muut kuin kohdekuvauksen mukaiset tarjoukset rajata pois valinnasta. Hankintayksikön on mahdollista ilmoittaa jo hankintailmoituksessa hankinnan toteutumisen vähimmäisvaatimuksena, että neuvotteluprosessin tuloksena toteutettava hankinnan kohde toteutetaan käyttäen rakennusmateriaalina puuta. Tarjousten vertailuvaiheessa voidaan arvioida hankinnan kohteen kokonaistaloudellista edullisuutta asettaen hinta-laatusuhteen vertailuperusteeksi uusiutuvien rakennusmateriaalien käyttö. Kun kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena käytetään edullisimpia kustannuksia, voidaan määrittelyn perusteeksi asettaa elinkaarikustannukset, joihin voidaan lukea esimerkiksi myös rakennusmateriaaleista aiheutuvat elinkaarikustannukset. Tällöin kustannusten arvo täytyy olla kuitenkin määriteltävissä ja tarkistettavissa.³⁷⁸

Esimerkki: Hankintojen kehittäminen Espoon kaupungin puurakentamisen ohjelmassa

Espoon kaupungin vuosille 2014-2020 asettaman puurakentamisen edistämishojelman mukaan kaupunki hakee kaavoituksella ratkaisuja puurakentamisen edistämiseen korttelisuunnitelmien tai kaupunkikuvallisten tavoitteiden muodossa. Myös asemakaavamääräykset laaditaan pääosin puurakentamisen mahdollistaviksi.

Edistämishojelman mukaisesti Espoo kehittää myös hankintamallejaan. Tilauksilla haetaan pitkäjänteisiä ratkaisuja teollisen tuotannon hyödyntämiseen niin, että suunnittelu, rakentaminen ja käyttö muodostavat hankintakokonaisuuden. Hankinnan keinoin pyritään löytämään hyvät ratkaisut eri vaiheisiin. Pyrkimyksenä on, että hankkeiden toteuttajat tarjoavat yhdessä kokonaisuuden kattavan järjestelmän, jonka osana on tarjoajien vastuumallien kehittäminen. Espoon tavoitteena on muun muassa parantaa rakennusten käytönaikaista laatua, turvata investointien kannattavuus, parantaa kokonaisedullisuutta ja ekologisuutta. Innovatiivisten hankintojen toteuttamiseen haetaan ulkopuolista osaamista ja rahoitusta.

Puurakentamisen hankintojen suhteen Espoo kehittää toimintaansa määrittämällä tahtotilansa ja viestimällä ennakoitavasti suunnittelu- ja hankintaprosessissa. Allianssimallin soveltamista selvitetään ja arvioidaan taloudellisuuden parantamista osana elinkaarimallia sekä käytönajan innovaatioiden hyödyntämistä. Puurakentamisen edistämishojelman myötä aktiivoidaan kaupallisten toimijoiden roolia taloudellisesti ja ekologisesti kestävien ratkaisujen löytymiseksi.

HANKINTACASE: Nuumäen päiväkot, Espoon kaupunki, Tilapalvelut-liikelaitos

Tavoitteet

Kaupungin ensisijaisena tavoitteena oli kehittää varhaiskasvatuksen palveluverkkoa hyvällä sijainnilla olevalla, taloudellisella ja toimivalla päiväkodilla. Espoon Viherlaaksossa sijaitsevista Nuumäen päiväkodista haluttiin tehdä myös Espoon puurakentamishojelman ensimmäinen pilottikohde. Puurakentamisen edistämishojelman tavoitteena on toteuttaa tilaajille ja käyttäjälle tarkoituksenmukaisia, kilpailukykyisiä sekä käyttö- ja elinkaarikustannuksiltaan

³⁷⁷ Opas julkisiin hankintoihin. Puuinfo http://www.puuinfo.fi/sites/default/files/Julkkis_sivuittain_LOW_0.pdf

³⁷⁸ Opas julkisiin hankintoihin. Puuinfo http://www.puuinfo.fi/sites/default/files/Julkkis_sivuittain_LOW_0.pdf

edullista rakentamista ja rakennuksia. Kohteiden tulee lisäksi olla käyttäjille myös terveellisiä ja turvallisia.

Toteutus

Nuumäen päiväkotia hankittiin kokonaisurakkana. Suunnitteluvaiheessa annettiin lähtökohdaksi, että suunnitteluratkaisujen tuli mahdollistaa urakoitsijoiden ja elementtitoimittajien aito kilpailuttaminen. Tämän johdosta urakka-asiakirjoihin liitettiin mukaan alustava suunnitelma rakennuksen elementtitoimittamiseksi RunkoPes-järjestelmään perustuen. Urakka-asiakirjoissa annettiin näin urakoitsijalle mahdollisuus toteuttaa rakennus puurakenteisena, joko paikalla rakentaen tai puuelementein. Hankintamuoto itsessään oli hyvin perinteinen ja toimiva.

Kokonaisurakan hankintakriteerinä oli halvin urakkatarjous. Arkkitehtisuunnittelijan valinta toteutettiin kevennettynä kilpailutuksena, johon valittiin mukaan 2-5 soveltuvinta Päiväkotien ja vastaavien rakennusten pää- ja arkkitehtisuunnittelun puitesopimusjärjestelyyn (2014-2016) kuulunutta toimittajaa. Myös arkkitehtisuunnittelijan valinnan kriteerinä oli halvin hinta.

Tulokset ja opit

Hankinnan avulla kaupunki pystyi täyttämään pääasiallisen tarpeensa päiväkodista, joka on liikenteellisesti saavutettavissa laajalta alueelta. Nuumäen päiväkodin avulla kaupunki pystyi luopumaan joistakin epätarkoituksenmukaisista pienistä päivähoitoyksiköistä. Päiväkotia käytetään aluksi myös alueen peruskorjattavien päiväkotien väistötilana.

Myös puurakennuksen osalta päästiin tavoitteisiin. Urakkakilpailun voittanut urakoitsija toteutti hankkeen pääosin paikalla rakentaen. Runko toteutettiin precut-toimituksena (pilarit määrämittaan tehtaalla työstettynä puutavarana), välipohja kartolementeistä ja yläpohja puurakenteisena kotelopalkkina. Puurakentamisen pilotissa opittiin rakennusaikaisen sään-suojauksen merkityksestä kosteuden hallinnassa. Kohde toteutettiin täysin huputettuna, mikä nopeutti rakentamista kosteudenhallinnan lisäksi.

Hankinnan ja toteutuksen onnistumisen avaintekijänä olivat kokeneet ja taitavat puurakentamiseen perehtyneet arkkitehtisuunnittelijat, kokenut urakoitsijan työmaajohto ja rakennuttaja.

Paikallinen energiantuotanto ja biopolttoaineet

Hallitusohjelmassa ja energia- ja ilmastostrategiassaan Suomi on asettanut tavoitteekseen, että 2020-luvulla uusiutuvan energian osuus on yli 50 prosentin. Erilaisilla bioenergian tuotantomuodoilla on merkittävä rooli tavoitteen saavuttamisessa. Nykyisellään puuteollisuuden sivuvirrat tuottavat valtaosan maamme uusiutuvasta energiasta ja usean kaupungin sähkön- ja lämmön yhdistetty tuotanto perustuu erilaisiin biomassoihin. Esimerkiksi Helsingin kaupungin energiayhtiö Helen on ottamassa käyttöön uuden pellettilämpölaitoksensa vuoden 2018 alkupuoliskolla.

Jatkuvaa kehitystä tapahtuu maatalouden ja elintarviketeollisuuden sivuvirtojen hyödyntämiseksi mahdollisimman tehokkaasti energiantuotannossa. Kuvia, selluloosapitoisia pelto-biomassoja hyödynnetään energiantuotannossa joko sellaisenaan tai muuhun polttoaineeseen sekoitettuna. Myös eläinten lanta voidaan hyödyntää biokaasuntuotannossa, jolloin lannan sisältämät ravinteet voidaan ottaa talteen lannoitekäyttöä varten.

Biokaasun ja muiden biopolttoaineiden käyttäjiksi on jo liittynyt muutamia kaupunkeja. Esimerkiksi Helsingissä osa julkisesta liikenteestä toimii biokaasulla, kun Helsingin Bussiliikenne Oy käyttää biohajoavista jätteistä valmistettua biokaasua pääkaupunkiseudun kaasubussien polttoaineena. Hankinta toteutettiin Helsingin seudun liikenteen (HSL) tilaamana ympäristöbonustarjouskilpailutuksen kautta.

Biokaasun tuotannon nähdään hyödyttävän erityisesti maaseutualueita. Maa- ja metsätalousministeriön Biokaasua tankkiin – selvitys maatalouden liikennebiokaasun tuotannosta ja jakelusta -raportissa todetaankin, että Suomeen jo noussut useampia biokaasukeskittymiä, joiden kehittymistä haittaa kuitenkin kaasujoneuvokannan pieni koko. Hyväksi esimerkiksi esitetään Suomen ympäristökeskuksen ja KL-Kuntahankinnat Oy:n käynnistämä kaasuautojen yhteishankinta, johon kunnat voivat osallistua.³⁷⁹

HANKINTACASE: Biokaasulaitos

Mustankorkea Oy. Jyväskylän kaupungin sekä Laukaan ja Muuramen kuntien omistama jätehuolto-yhtiö.

Tavoitteet

Biokaasulaitoksen hankinnalla haluttiin saada lisäkapasiteettia biojätteen ja puhdistamolietteen käsittelyyn. Sen avulla tavoiteltiin myös uutta liiketoimintaa biokaasun myynnistä. Myytävän biokaasun lisäksi laitoksesta saadaan liikennepolttoainetta Mustankorkean omaan käyttöön. Biokaasulaitoksen hankinnalla tavoiteltiin myös jätteenkäsittelyn nettoenergiankulutuksen pienentämistä laitoksen tuottaman biokaasun myötä. Välillisiä tavoitteita olivat ympäristöystävällisen imagon vahvistaminen ja uuden käsittelytekniikan markkinoille tulon tukeminen.

Hankinnan avulla toteutettiin myös Jyväskylän kaupungin hyväksymän Resurssiviisaus-tiekartan tavoite biokaasulaitoksen rakentamisesta ja uusiutuvan energian käytöstä liikenteessä. The Finnish Sustainable Communities verkostoon eli Fisukuntiin kuuluva Jyväskylän kaupunki linjasi syksyllä 2016, että autoja tai kuljetuspalveluita hankittaessa on aina ensisijaisesti tarkasteltava biokaasun soveltuvuutta.

Toistaiseksi autojen leasingsopimuksia on päätöksen jälkeen uusittu muutamia, mutta lähivuosina niitä uusitaan useita kymmeniä. Lisäksi seuraaviin joukkoliikenteen kilpailutuksiin mennessä selvitetään, voisivatko jatkossa myös Jyväskylän bussit kulkea lähes päästöttömällä biokaasulla. Myös osa kaupungin liikelaitoksista on ryhtynyt edistämään kaasuautojen käyttöönottoa.

Toteutus

Hankinta toteutettiin rajoitetulla hankintamenettelyllä, jossa pyydettiin ilmoittautumaan tarjoajaksi, jos asetetut hankintakriteerit täyttyvät. Hankintakriteereiksi asetettiin kuivamädätystekniikka ja tarjoajalta vaadittiin vähintään yhtä aiempaa vastaavan laitteen toimitusta, referenssejä vastaavalta suunnittelijalta ja projektipäälliköltä sekä suomenkielisiä dokumentteja.

Tulokset ja opit

Tammikuussa 2017 laitos oli ylösajovaiheessa, mutta hankkija arvioi, että tavoitteisiin päästään. Hankinnan välillistä vaikutuksista voidaan tässä vaiheessa jo todeta se, että kiinnostus biokaasuautoiluun kohtaan on selvästi lisääntynyt alueella. Myös kilpaileva kaasutarjoaja on

³⁷⁹ Biokaasua tankkiin – selvitys maatalouden liikennebiokaasun tuotannosta ja jakelusta. Maa- ja metsätalousministeriö, 2018. Biokaasua tankkiin – selvitys maatalouden liikennebiokaasun tuotannosta ja jakelusta

tuonut tankkausaseman alueelle osin Mustankorkean nostattaman kiinnostuksen vuoksi. Alueelle syntymässä biokaasuautoilun valtakunnallinen keskittymä.

Hankintaprosessista opittiin, että vaikka kyseessä on kokonaisvastuurakentamisen mallilla toteutettava urakka kannattaa tilaajan olla tiiviisti mukana hankkeen teknisten ratkaisujen tarkastelussa ja hyväksymisessä sekä tarvittaessa käyttää alan asiantuntijaa apuna, jotta vältetään myöhemmän vaiheen teknisiltä ongelmilta.

Ravinteiden kierrätys

Ravinteiden kierrätys ja uusiokäyttö on yksi hallituksen kiertotalouden kärkihankkeista. Ravinteita sisältävien aineiden kierrättämisellä estetään ympäristöhaittoja, vahvistetaan ruokaturvaa ja tuetaan uusien liiketoimintamahdollisuuksien syntymistä. Esimerkiksi eläintenlanta ja jätevesipuhdistamojen liete ovat sivuvirtoja, joiden ravinteita pyritään samaan tehokkaampaan kiertoon.

Alueellista ravinteiden kierrätyksen mallia kehitetään BioKierto-hankkeessa, jossa tarkastellaan muun muassa biokaasun tuotannon, hyönteiskasvatuksen, biohiilen tuotannon, leväkasvatuksen ja vesien käsittelyn sovelluksia. Alueeksi on valikoitunut Kangasala, jossa elintarviketeollisuus, maa- ja puutarhatalous ovat keskittyneet maantieteellisesti pienelle alueelle.

Ravinteiden kierrätykseen tähtääviä hankintoja on kehitetty Ravinteiden kierrätysohjelmaan kuuluvassa Ravinneneutraali kunta -hankkeessa (2015-2017). Sen tavoitteena oli edistää kunnassa ja sen lähialueilla muodostuvien orgaanisten ravinteiden kierrätystä mahdollisimman lähellä syntypaikkaansa.

Hankkeen pilottikunnista Mynämäki ja Turku toteuttivat kokeiluja ravinteiden kierron tehostamiseksi julkisten hankintojen avulla. Turun seudun puhdistamo Oy tavoitteli jätevesilietteen jatkokäsittelyn hankintaprosessiin liittyen hankintaosaamisen paranemista niin että ravinnekierrätyksen ja energiatehokkuuden laadulliset tekijät saataisiin kytkettyä lietteenkäsittelyhankintaan. Kehittämistyön tuloksena lietteenkäsittelypalvelusta palautuvalle typikuormalle saatiin määriteltyä raja-arvo ja kertynyttä hankintakokemusta on pystytty hyödyntämään muissa hankinnoissa. Kehittämistyön sisältö ja tulokset on kuvattu kattavasti Ympäristöministeriön sivuilla.³⁸⁰

Mynämäki toteutti puolestaan syksyllä 2016 markkinavuoropuhelun paikallisille juures- ja vihannestoimittajille. Vuoropuhelutilaisuuteen ei saapunut paikalle ketään ja varsinaiseen tarjouspyyntöön saatiin vain yksi tarjous. Kehittämistä jatkettiin kuitenkin Tarjousosaamista ruoantuottajille -hankkeessa (2017-2018), jossa parannetaan alueen alkutuottajien, jatkojalostajien ja logistiikkapalveluiden tuottajien tarjousosaamista ja parannetaan yhteistyötä julkisten organisaatioiden hankintahenkilöstön ja ruokapalveluiden kanssa.³⁸¹

³⁸⁰ Ravinne neutraalikunta 2015-2017. Ympäristöministeriön www-sivu. http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Ravinneneutraali_kunta_2015_2017/Teemat/Putsarilta_hyotykayttoon

³⁸¹ Ravinneneutraalikunta 2015-2017. Ympäristöministeriön www-sivu. http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Ravinneneutraali_kunta_2015_2017/Pilottikunnat/Turku

HANKINTACASE: Perunan hankinta ravinteiden kierrätys, jätteiden minimointi ja lähituotanto huomioiden

Mynämäen kunta

Tavoitteet

Hankinnan tavoitteena oli hankkia lähellä tuotettuja elintarvikkeita. Sillä haluttiin edistää elintarvikehankintojen ravinneneutraaliutta eli raaka-aineiden parempaa hyödyntämistä, jätteen minimointia ja lähituotannon parempaa hyödyntämistä.

Mynämäen kunta on sekä Hinku- että Ranku-kunta. Itse kilpailutetuilla elintarvikeostoilla haluttiin edistää molempien hankkeiden periaatteita. Tavoitteena oli saada pellolta pöytään ketju läpinäkyväksi, tuotteet tuoreita ja turvallisia, toimitus varmaa, tuotteissa oikea jalostusaste, sopivat pakkauskoot ja toimitukset oikea-aikaisia, jolloin varastoinnin tarve vähenee. Lähiruoka työllistää ja tulee aluetaloutta.

Toteutus

Hankintaprosessi käynnistettiin HILMA:ssa julkaistulla kutsulla markkinavuoropuheluun ennen tarjousten julkaisua. Tilaisuudesta oli ilmoitus paikallislehdessä sekä kunnan internetsivuilla.

Hankinnassa painotettiin hintaa sekä toissijaisesti laatua. Valintakriteereissä painotettiin lisäksi muun muassa jatkojalostuksen prosesseissa syntyneen biojätteen dokumentoitua hyötykäyttöä, perunoiden kuorimisen ajankohtaa, lisääaineettomuutta sekä toimittajan käyttämiä pakkausmateriaaleja.

Tulokset

Tarjouspyyntöön saatiin yksi tarjous. Hankintamenettely keskeytettiin, koska vertailua ei voitu tehdä hinnan ja muiden ominaisuuksien kesken. Vähäiseen tarjousten määrään vaikutti ainakin hajanainen keittiöverkko. Pienissä kyläkouluissa on pienet toimitusmäärät, jolloin Mynämäen kunnan ruokapalvelut eivät ole tarpeeksi houkutteleva asiakas.

Hankinnan toteuttamisesta saatiin kuitenkin uskallusta kilpailuttaa itse hankintoja jatkossa. Mynämäen kunta kilpailutti itse pehmeän ruokaleivän. Toimittajaksi saatiin paikallinen leipomo. Kokemuksesta opittiin se, että paikallisiin tarjoajiin pitää olla aktiivisesti yhteydessä ja varmistaa, että kaikki vartenotettavat paikalliset tuottajat ovat saaneet tiedon vireille tulevasta hankinnasta. Paikallisille tuottajille kerrotaan myös, että voivat käyttää esim. Varsinais-Suomen Yrittäjien hankinta-asiamiehen palveluita tarjouspyyntöön vastaamisessa.

Ruokapalvelut

Julkisen sektorin ruokahankinnoilla voidaan vaikuttaa merkittävästi sen ruoantuotannon, -valmistamisen ja kuljetuksien aiheuttamiin ympäristövaikutuksiin. Ruokapalveluiden piiriin kuuluvat raaka-aineiden hankinnan lisäksi muun muassa koulujen ja erilaisten ravintola- ja cateringpalveluiden hankinta. Valtioneuvoston vuoden 2016 periaatepäätös edellyttää, että julkisissa elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa tavoitellaan korkeaa laatua sekä kokonaistaloudellista kestävyyttä. Tämä tarkoittaa ympäristön huomioivia viljely- ja tuotantomenetelmiä ja eläinten hyvinvointia sekä elintarviketurvallisuutta.

Motiva on tuottanut Opas vastuullisiin elintarvikehankintoihin -ohjeistuksen, jonka tarkoituksena on auttaa julkisen sektorin toimijoita hankkimaan vastuullisesti tuotettuja

elintarvikkeita. Opas sisältää muun muassa vastuullisuuskriteereitä ja hankintaohjeistusta useille tuoteryhmille.

Esimerkiksi Helsingin kaupungin Kestävien hankintojen oppaassa mainitaan hankinnan esimerkkikriteereiksi erilaiset ympäristö- ja laatu, toimituksessa käytetyt pakkausmateriaalit, uusiutuvista materiaaleista valmistetut ruokailuvälineet ja astiat sekä ruokahävikin seuranta.

Pirkkalan kunnan ruokapalveluiden tavoitteena on ollut tuoda kestävä kehitys ja lähialueiden tuotteet vahvemmin esille ruokapalveluiden asiakkaille uusien kalatuotteiden muodossa. Tavoitteena oli myös pystyä tuomaan vaihtelua kalatuotteisiin. Vuoden 2018 alussa Pirkkalan kunta on tuonut pilottiluonteisesti ruokapalvelun tarjontaan kotimaista kalaa paikallisen yrityksen kanssa tehdyn yhteistyön tuloksena. Alihankkija tekee paikallisen kalastajan saaliista pyöryköihin tulevan kalamassan, josta valmistettuja pyöryköitä on tarjottu muun muassa koululaisille.

Ekosysteemipalvelut

Luonnon tarjoamat ekosysteemipalvelut tarjoavat uudenlaisia ratkaisuja julkisten toimijoiden käyttöön. Ekosysteemipalveluilla tarkoitetaan ihmisen hyödyntämiä luonnon tarjoamia palveluita ja tuotteita, kuten esimerkiksi metsien keräilytuotteet, hiilensidonta, vedenkierron säätely, pölytys ja maaperän tuottokyvyn ylläpito. Myös luonnon ihmiselle tuottamat hyvinvointi- ja terveysvaikutukset luetaan ekosysteemipalveluihin.

Luonnon tuottamista terveysvaikutuksista on saatu viime vuosina runsaasti tutkimuksellista näyttöä. Mielenterveyttä ja liikkumista edistävien vaikutusten lisäksi luontoyhteys rikastuttaa biodiversiteettihypoteesin mukaan ihmiskehon mikrobiomia, vahvistaa immuunitasapainoa ja suojaa sairauksilta.³⁸² Immuunitasapainon vahvistamista luontoperäisin ratkaisuin on kehitetty hanketoimintana esimerkiksi päiväkotitoiminnassa Espoossa. Luonnon hyvinvointivaikutusten hyödyntäminen esimerkiksi luonto- tai eläinavusteisen terapiassa on vielä kuitenkin julkisen puolen terveyspalveluissa hyödyntämätön voimavara. Lahden kaupunki on suunnittelemassa sairaalan läheisyyteen terveystieteiden alueen, joka tarjoaisi toimintaympäristön terveydenhuollon toimijoille luonnon terveysvaikutusten hyödyntämiseen.

Luonnon toimintaa mukailevat luontopohjaiset ratkaisut ja ekosysteemipalvelut ovat monin osin muun muassa tiivistyvän kaupunkikehityksen hyödynnettävissä. Kaupunkeihin tarvitaan kaupunkimetsien- ja puistojen lisäksi viheralueita kuten viherkatuja ja -seiniä, monimuotoisuutta vaalivia kaupunkiniittyjä sekä hulevesien viivytykseen ja pidättämiseen soveltuvia alueita. Hulevesien pidättämiseen ja maan parantamiseen on haettu muutamissa kaupungeissa puusta pyrolyysimenetelmällä valmistetusta biohiilestä.

HANKINTACASE: Biohiilipilotti osana katurakenteiden perusparannusurakkaa Keravan kaupunki

Tavoitteet

Keravan kaupunki toteutti Sibeliuksen tien rakentamista koskevan hankinnan syksyllä 2017. Rakennusurakan ensisijaisena tavoitteena oli vesihuollon himaniittiputken korvaaminen uudella järjestelmällä sekä katurakenteiden parannus. Samalla pyrkimyksenä oli säilyttää olemassa oleva katupuusto ja niiden elinolojen parantaminen sekä kevyenliikenteenväylän

³⁸² Luontoaskel tarttumattomien tulehdustautien torjumiseksi. Lääketieteellinen aikakauskirja Duodecim. Internet julkaisu. <http://www.duodecimlehti.fi/duo13480>

hulevesien käsittely puiden kasvualustoissa, mikä parantaa myös puiden vedensaaNTimahdollisuuksia.

Jo hankintaprosessin suunnitteluvaiheessa päätettiin vaihtaa katupuille biohiilikasvualusta. Biohiili toimii muun muassa ravinnepankkina puille sekä sitoo hulevesiä. Biohiilikokeilu sai taustatukea Keravan kaupungin strategian viherkaupunkiteemasta, jonka johdosta Kerava pyrkii parantamaan ja lisäämään vihreän määrää ja laatua kaupungissa. Lisäksi hulevesien käsittelyyn ja viivyttämiseen kiinnitetään erityisesti huomiota.

Toteutus

Kokonaisurakan hankinta toteutettiin avoimena hankintana syksyllä 2017. Urakan hankintakriteerinä oli kokonaistaloudellinen edullisuus. Biohiili oli mukana kohteen suunnitteluasiakirjoissa.

Hankinnan onnistumisen kannalta oli merkittävää, että tilaaja tiesi kohteen suunnittelusta lähtien, mitä hankinnalta halutaan ja tilaaja oli selvittänyt tarvittavat tiedot biohiilen toiminnallisuuteen ja markkinatarjontaa liittyen.

Tulokset ja opit

Osittain huonokuntoisten puiden kasvualusta vaihtamisen tulokset saadaan näkyviin vasta tulevana vuosina. Mahdollisesti jo seuraavana kasvukautena. Riskinä on, että kasvualustan vaihto on puille liian raskasta eivätkä puut elvy toivotun mukaan.

Hankittuun urakkaan kuuluu kahden vuoden kasvillisuuden hoito, jota seurataan tilaajan toimesta. Takuuajana urakoitsija hoitaa puita ja istutettuja pensaita viheralueiden hoidon laatuokitusten mukaisesti. Puita ja pensaita kastellaan poutakausien aikana joka toinen viikko.

Kokemuksesta opittiin, että suunnitteluvaihe oli hankinnan onnistumisen kannalta hyvin tärkeä. Tavoitteet ja hankintaan liittyvät vaatimukset on hyvä olla selvillä mahdollisimman alkuvaiheessa, jolloin voidaan laatia laadukkaat suunnitelmat.

Liite 2

GREEN DEAL -SOPIMUKSEN TOIMINTAMALLI OSANA KESTÄVIEN JA INNOVATIIVISTEN JULKISTEN HANKINTOJEN OSAAMISKESKUKSEN KEINON TOIMINTAA

Toimintamalli koostuu seuraavista toimenpiteistä:

1. Tilaajaryhmien kokoaminen ja sitouttaminen

- Mahdollisia Green Deal -aiheita kerätään avoimella ilmoittautumisalustalla KEINOn verkkopalvelun kautta.
- Aiheita, jotka kiinnostavat useampaa, mutta kuitenkin vähintään kolmea hankintayksikköä, jatkotyöstetään temaattisessa työpajassa. Työpaja on tässä vaiheessa avoin myös muille kiinnostuneille. KEINO varmistaa hankintayksiköiden tavoitteet ja tarpeet, käytettävissä olevat aika- ja henkilöresurssit, valmiuden asettaa kunnianhimoisia tavoitteita hankinnassa sekä hankinnan tavoiteaikataulun.
- Työpajan/keskustelun tuloksena nähdään, onko aihe sopiva Green Deal sopimukselle. Jos on edellytyksiä Green Deal sopimukselle, edetään seuraavaan vaiheeseen.
- Jos edellytyksiä sopimukselle ei ole tilaajat voivat hyödyntää KEINOn muita palvelupolkuja, kuten muuta tilaajaryhmätoimintaa tai neuvontaa.

2. Green Deal sopimuksen solmiminen

- Hankintayksiköt solmivat Green Deal sopimuksen.
- Tunnistetaan ja sitoutetaan yhteistyöhön kunkin hankintayksikön relevantit henkilöt
- KEINO sopii yhdessä sopimuksen tehneiden kanssa prosessin tarkemmasta aikataulusta ja avaa yhteisen työtilan yhteistyölle.

3. Toimittajien sitouttaminen

- KEINO viestii ennakoivasti alkavasta Green Deal prosessista arvoketjun yrityksille. Tilaajilta tarvitaan tietoa omilla alueilla toimivista yrityksistä/tarjoajista.
- Tavoitteena on sitouttaa heidät mukaan rakentamaan yhteistyöhön jo heti valmisteluvaiheessa. Toimittajilta toivotaan yhteistyötä markkina-analyysi ja -vuoropuheluvaiheissa.

4. Selvitys- ja valmisteluvaihe

- Tilaajat kokoavat tarvittavat lähtötiedot nykytila-analyysia varten.
- KEINO toteuttaa tarvittavat nykytila-analyysit ja esiselvitykset sekä kokoaa ja analysoi hyviä esimerkkejä. Selvitykset esitetään tilaajaryhmälle/ jaetaan yhteisessä työtilassa.

- KEINO fasilitoi yhteisen ennakoivan ja teknisen markkinavuoropuhelun tilaajien kanssa sovitun mukaisesti. Markkinavuoropuhelu toteutetaan niin että myös alueilla toimivat yritykset voivat osallistua.
- KEINO voi tarvittaessa selvittää hankintojen ulkopuolisia rahoitusratkaisuja.

5. Tavoitteista ja toimintamallista sopiminen.

- Tilaajaryhmä ja keino käyvät työpajassa yhdessä läpi selvitykset ja markkinavuoropuhelun tulokset ja laativat yhteisen toimintamallin sovellettavaksi tuleviin hankintoihin:
 - vaatimukset, tulosperusteiset kriteerit ja niiden todentaminen
 - sopimusehdot ja niiden seurannan toimintatavat ja työkalut
- KEINO vastaa seurannan ja vaikutusten arvioimisen työkalujen kehittämisestä. Tilaajat tuovat näkemyksiä siitä, miten ne parhaiten istuvat olemassa oleviin sopimusten seurannan järjestelmiin ja toimintamalleihin.

6. Hankintojen toteutusvaihe

- Hankintayksiköt toteuttavat omat hankinnat yhteisen toimintamallin mukaan. . Jokaisessa hankinnassa asetetaan samat tavoitteet, kriteerit sekä tuloksellisuutta koskevat sopimusehdot. Hankintayksiköt päättävät itse oman hankinnan aikataulusta, sopimuksen kestosta ja kohteen mahdollisista rajoituksista.
- Green Deal sopimuksen puitteissa tehtävien hankintojen kilpailutuskalenteri on esillä KEINOn verkkopalvelussa.
- Olennaista on huomioida, että ratkaisut voivat olla erilaisia kussakin hankinnassa. Tulosperusteisilla kriteereillä ja kannustavilla sopimusehdoilla annetaan tarjoajien ehdottaa ratkaisua, jolla päästöjä vähennetään. Samaa ratkaisua ei välttämättä tarvita jokaiseen erilliseen Green Deal hankintaan. Green Deal luo tällä tavalla edellytyksiä myös innovaatioille.

7. Sopimuskauden aikainen yhteistyö

- Hankintayksikkö seuraa tavoitteiden ja tuloksien toteutumista sopimuskauden aikana yhteisesti sovitun toimintamallin mukaan ja raportoi niistä KEINOLLE.
- KEINO tekee raportoinnin pohjalta hankinnan vaikutusten arvioinnin.
- Edellyttää että tilaajalla on toimialalla vastuutettu ja resursoitu sopimuksen seuranta.
- KEINO toteuttaa tarvittaessa mahdollisia auditointeja hankinnassa määritettyjen tavoitteiden ja ehtojen toteutumisesta sopimuskauden aikana.
- Green Dealin solmineet hankintayksiköt toimivat toistensa vertaistukena sopimuskauden aikana.

8. Tiedon ja kokemusten jakaminen ja vertaistuki

- KEINO laatii toteutuneesta Green Dealistä esimerkin ja viestii tästä laajasti sekä kansallisesti että kansainvälisesti.
- Osallistuneet hankintayksiköt toimivat muiden hankintayksiköiden vertaistukena, jos vastaavaa hankintaa lähdetään toteuttamaan muualla. Käytännössä tämä tarkoittaa, että mukana olleet henkilöt ovat valmiita kertomaan muille omista kokemuksistaan ja toimintamallin onnistumisen kannalta olennaisista seikoista. Osallistuneiden yhteystiedot ovat saatavilla KEINOn Green Deal verkkosivuilla.
- KEINO mahdollistaa hankintayksiköille kokemusten jakamisen niin kansallisissa kuin kansainvälisissä tilaisuuksissa.

Liite 3

ESISELVITYS VAIKUTTAVUUSINVESTOINTIEN MAHDOLLI-SUUKSISTA YMPÄRISTÖ- JA CLEANTECH-RATKAISUJEN EDISTÄMISEKSI

Hankkeessa toteutettiin esiselvitys siitä, millaisilla uusilla toimintamalleilla voitaisiin edistää biotalouden ja puhtaiden ratkaisujen kärkihankkeille asetettujen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden (ympäristöhyödyt, liiketoiminnan kasvu, uudet työpaikat) saavuttamista vaikuttavuusinvestointien kautta.

Tämän osion keskeisenä tavoitteena on ensisijaisesti kartoittaa ja analysoida käsillä olevien tietojen valossa, mitkä lähestymistavat voisivat olla potentiaalisimpia käytännön hankkeiden käynnistämisen näkökulmasta. Lähestymistapojen analyysia rajoittaa se, että toistaiseksi Euroopassa ei ole toteutettu yhtään vaikuttavuusinvestointihanketta biotalouden tai puhtaiden ratkaisujen osalta, eikä täten tutkimuskirjallisuutta ei ole saatavilla. Vaikuttavuusinvestointi on Suomessa ja kansainvälisesti uusi alue, josta ei ole juurikaan akateemista tutkimusta.³⁸³

Vastaavasti Yhdysvalloissa käynnistetyistä puhtaiden ratkaisujen hankkeista ei ole valmistunut tutkimusta. Käsillä oleva esiselvitys luo viitekehyksen sille, mitkä teemat voisivat tulevaisuudessa olla tarkemman tutkimuksena kohteena sitten, kun ensimmäiset tutkittavat hankkeet ovat käynnistyneet.

Tämän esiselvityksen taustaksi on selvitetty kansainvälistä kirjallisuutta vaikuttavuusinvestointien ympärillä sekä kotimaista kirjallisuutta innovatiivisten hankintojen toimintaedellytyksistä. Lisäksi osana hankkeen toteutusta, konsortion edustajat ovat osallistuneet Suomessa tehtävään kehitystyöhön yhteistyössä keskeisten hankintatahojen kanssa.

Hankkeen aikana esiselvityksen keskeisenä lähtökohdaksi määritettiin Suomessa Sitran avustuksella käynnistetyt Social Impact Bond (SIB) -hankkeet³⁸⁴, joiden ajatuksena on valjastaa yksityinen sektori, sijoittajat ja palveluntuottajat ideoimaan ja toteuttamaan ratkaisuja julkisen sektorin monimutkaisiin sosiaalisiin ja yhteiskunnallisiin haasteisiin. Samalla tavoin voidaan kannustaa yrityksiä kehittämään ratkaisuja myös kestävä kehityksen tarpeisiin Environmental Impact Bond (EIB) -hankkeen avulla.

Toisena lähtökohtana tälle esiselvitykselle toimi ympäristöministeriön, maa- ja metsätalousministeriön sekä Sitran valmisteleva Euroopan ensimmäinen tulospäätös perusteen ympäristöraho.³⁸⁵ Tavoitteena on, että rahasto aloittaa toiminnan vuonna 2019. Tämä esiselvitys pyrkii tarjoamaan tämän työn tueksi konkreettisen toimintamallin, joka kaiken käsillä olevan tiedon valossa on potentiaalisin lähestymistapa haasteen ratkaisemiseksi.

³⁸³ Lairikko, K. (2016): The Emergence of Impact Investing in Finland: Challenges and Opportunities.

³⁸⁴ Sitra (2015): SIB-opas julkiselle sektorille

³⁸⁵ Ympäristöministeriö, Euroopan ensimmäinen tulospäätös perusteen ympäristöraho valmisteilla Suomeen. [http://www.ym.fi/fi-FI/Luonto/Euroopan_ensimmainen_tulospäätös_perusteen_ym\(45518\)](http://www.ym.fi/fi-FI/Luonto/Euroopan_ensimmainen_tulospäätös_perusteen_ym(45518)), tarkistettu viimeksi 6.8.2018.

Vaikuttavuusinvestointihankkeet

Sitran³⁸⁶ mukaan vaikuttavuusinvestoimisessa on kyse siitä, että yksityistä pääomaa suunnataan toimintaan, jolla tavoitellaan sekä taloudellista tuottoa että myönteistä ja mitattavaa yhteiskunnallista hyötyä. Vaikuttavuusinvestoiminen on keino lisätä yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin tuloksellista yhteistyötä erilaisten hyvinvointi- ja ympäristöongelmien ehkäisemiseksi ja ratkaisemiseksi. Sen avulla voidaan toteuttaa huolellisesti suunniteltuja, pitkäjänteisiä ja myös huomattavan etupainotteisia investointeja.

Yksi vaikuttavuusinvestoimisen toteutusmuoto on tulosperusteinen rahoitussopimus eli SIB (Social Impact Bond). SIB-hankkeessa hyvinvointia edistävä toiminta rahoitetaan yksityisiltä sijoittajilta kerätyllä pääomalla. Hyvinvoinnin lisäykselle ja taloudelliselle tulokselle asetetaan yhteiset tavoitteet ja mittarit, ja pääoman takaisinmaksu perustuu tuloksellisen toiminnan julkiselle sektorille tuottamaan säästöön tai taloudelliseen hyötyyn. Suomessa on käynnissä tai käynnistymässä seitsemän tulosperusteista rahoitussopimusta, joiden tavoitteet liittyvät esimerkiksi työllistymisen edistämiseen, lasten ja nuorten hyvinvointiin ja resurssiviisauteen.

Ympäristövetoisissa vaikuttavuusinvestointihankkeissa on kyse EDF:n (Environmental Defense Fund) Diego Herreiraa³⁸⁷ mukaillen prosessista, jossa keskiössä on riskin siirtyminen.

Projektin riski tai osa riskistä siirretään ostajalta (julkinen sektori) yksityiselle sijoittajalle (kaupalliset toimijat) tai kolmannen sektorin toimijalle (esim. hyväntekeväisyysjärjestöt). Näille rahoittajille maksetaan vain niissä tapauksissa, että hankkeessa saavutetaan vaaditut tulokset, jotka useimmiten ulkopuolinen toimija todentaa. Vaadittujen tulosten täytyy perustua sellaiseen laskentamalliin, jossa on huomioitu joko odotetut tai laskennalliset vaikutukset.

Syy miksi vaikuttavuusinvestointihankkeiden yhteydessä puhutaan innovatiivisista hankinnoista³⁸⁸, on erityisesti se, että uuden ulkopuolisen toimijan mukaan ottaminen pakottaa julkisen sektorin kyseenalaistamaan vakiintuneita käytäntöjään ja mukauttamaan niitä yksityisen sektorin toimintamalleihin. Hankintakäytäntöjen näkökulmasta vaikuttavuusinvestoimisessa onkin usein kyse enemmän muutoksen vauhdittamisesta kuin siitä, että riski pysyvästi siirtyisi julkiselta sektorilta yksityisille toimijoille. Siirrossa ei olisi loogisesti ajateltuna hirveästi hyötyjä, koska julkisen sektorin riskinkantokyky on hyvä ja yksityisillä toimijoilla on useimmiten selkeä intressi vaatia korvaus riskin ottamisesta. Sen sijaan vaikuttavuusinvestointi voi tuoda uutta vauhtia riskinottoon liittyviin haasteisiin.

Riskinottoon merkitystä ei tule väheksyä. Vastoin yleistä uskomusta, julkinen sektori on ollut keskeisessä roolissa useiden innovaatioiden syntyisessä. Julkisista panostuksista innovaatioihin ei juurikaan puhuta, vaikka valtiolla on ollut historiallisesti suuri rooli monien käytännön innovaatioiden syntyyn³⁸⁹. Pelkästään hankintojen mittakaavan näkökulmasta tämä on odotettavaa. Käytetäänhän julkisiin hankintoihin eri puolilla maailmaa karkeasti 20 prosenttia valtioiden vuosittaisista budjeteista. Julkiset hankinnat ovat olleet avainasemassa Internetprotokollan, GPS-paikannusteknologian ja kosketusnäyttöteknologian kehittämisessä. Suomalaisista yrityksistä valtion ja kuntien hankinnoilla vientiraketeiksi ovat

³⁸⁶ Sitra (2018): Vaikuttavuuden askelmerkit

³⁸⁷ Environmental Defense Fund (2017): <https://www.edf.org/blog/2017/07/14/environmental-impact-bonds-next-big-thing-green-investments> (tarkistettu viimeksi 6.6.2018)

³⁸⁸ Esimerkiksi Pyykkönen J. (2016) ja Valovirta V. et. al. (2017).

³⁸⁹ Esimerkiksi Sitra (2016): <https://www.sitra.fi/uutiset/mazzucato-valtiolla-keskeinen-rooli-innovaatioiden-luomisessa/>, tarkistettu viimeksi 6.6.2018.

ponnahtaneet muun muassa oululainen lukitusjärjestelmiä valmistava iLoq ja pääkaupunkiseudulta tuleva online-videoihin erikoistunut Dream Broker.³⁹⁰

Paul Brestin ja Kelly Bornin mukaan³⁹¹ sijoittamisessa vaikuttavuusinvestointihankkeisiin on kyse lopulta siitä, että sijoittajilla on olemassa myös muita kuin taloudellisia intressejä ja siten valmius uhrata taloudellista hyötyä, muun arvon luonnin (sosiaalinen tai ekologinen) takia. Kuten Harri Männistö kuvaa³⁹², vastuullinen sijoittaminen on hyvin läheinen ja yhden-suuntainen ajattelutapa vaikuttavuusinvestoimiselle. YK:n vastuullisen sijoittamisen periaatteet määrittelevät holistisen tavan vastuulliseen sijoittamiseen, jossa ympäristö-, hyvinvointi- ja hallintotekijät. Ne pyritään sisällyttämään sijoituspäätöksiin, parantamaan riskienhallintaa sekä synnyttämään kestävää pitkän aikavälin tuottoa. Männistön mukaan tämä ajattelutapa on Suomessakin yleistynyt, ja yhä useammat pääoma- ja institutionaaliset sijoittajat ovat sitoutuneet vastuullisen sijoittamisen periaatteisiin.

Yllä kuvatut näkökulmat huomioiden, on perusteltua lähestyä ympäristölähtöisiä vaikuttavuusinvestointihankkeita hyödyntämällä kokemuksia sosiaalista vaikuttavuutta tavoittelevista hankkeista. Voidaan ajatella perustellusti, että tavoiteltavalla vaikuttavuudella ei ole substanssimielessä merkitystä, vaan kyse on siitä, että pelkkien euromääräisten vaikuttavuustavoitteiden rinnalle nousee muita arvoja. Hankkeen toimintamallien näkökulmasta ei ole oikeastaan väliä, onko hankittava vaikuttavuus euroja, hyvinvointia vai ympäristön tilan parantumista.

Kuten Valovirta et al. (2017)³⁹³ ovat aiemmassa Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimushankkeessa kuvanneet, toistaiseksi ainoita konkreettisia esimerkkejä löytyy Yhdysvalloista. Esimerkki EIB-rahoituksesta on Washington DC:ssä vuonna 2016 lanseerattu ympäristövaikutavuuteen perustuva rahoitussopimus paikallisen vesihuollon (District of Columbia Water and Sewer Authority) ja rahoittajien välillä.^{394 395} Kyseessä on 2,6 miljardin dollarin sopimus, jota rahoitetaan 30 vuodelle. Rahoitussopimuksen kohteena on vihreän infrastruktuurin rakentaminen, jolla hallitaan tulvavesien huippuja ja parannetaan alueen veden laatua. Vihreällä infrastruktuurilla tarkoitetaan rakenteita ja käytäntöjä, jotka toimivat vastaavasti kuin luonnon omat systeemit tasaten tulvavesihuippuja ja vähentäen haitallisia ylivirtauksia, jotka haittaavat vedenjakelujärjestelmää. Sopimuksen mukaan sijoittajille maksetaan ensimmäisen kerran viiden vuoden kuluttua 3,3 miljardia dollaria, mikäli veden ylivirtaama vähenee yli 41,3 prosenttia. Mikäli vähenemä on 18,6 - 41,3 prosenttia, sijoittajat eivät saa tuottoa. Sijoittajat joutuvat realisoimaan riskiä, mikäli ylivirtaama vähenee vähemmän kuin 18,6 prosenttia. Näin ollen myös maksut voivat vaihdella riippuen ratkaisun onnistumisesta, jota mitataan ennalta sovitulla tavalla.

Tämän esiselvityksen puitteissa ei noussut kansainvälisestä kirjallisuudesta tai mediasta muita pidemmälle edenneitä hankkeita. Kuten Valovirta et al. (2017) toteavat, useat hankintaesimerkit sisältävät ympäristönäkökohtiin kohdistettuja tulosperusteisia kriteerejä tai vaikuttavuuden elementtejä osana hankinnan määrittelyä, mutta kokonaan ympäristövaikutavuuden perusteella tehdyt hankintaesimerkit ovat vielä harvassa.

³⁹⁰ Kajala, J. (2015): Innovatiiviset julkiset hankinnat: Miten kurotaan umpeen puolet Suomen kestävyysvajasta?

³⁹¹ Stanford University, When Can Impact Investing Create Real Impact? – Brest, P. Born K., https://ssir.org/up_for_debate/article/impact_investing, tarkistettu viimeksi 6.8.2018.

³⁹² Männistö, H. (2016): Vaikuttavuusinvestoimisen opas sijoittajille. Sitran selvityksiä 120.

³⁹³ Valovirta et al. (2017).

³⁹⁴ Goldman Sachs (2016): Fact sheet: DC Water Environmental Impact Bond. Saatavilla osoitteessa: <http://www.goldmansachs.com/media-relations/press-releases/current/dc-water-environmental-impact-bond-fact-sheet.pdf>, tarkistettu viimeksi 6.8.2018.

³⁹⁵ U.S. EPA Water Infrastructure and Resiliency Finance Center (2017): DC Water's Environmental Impact Bond: A First of its Kind.

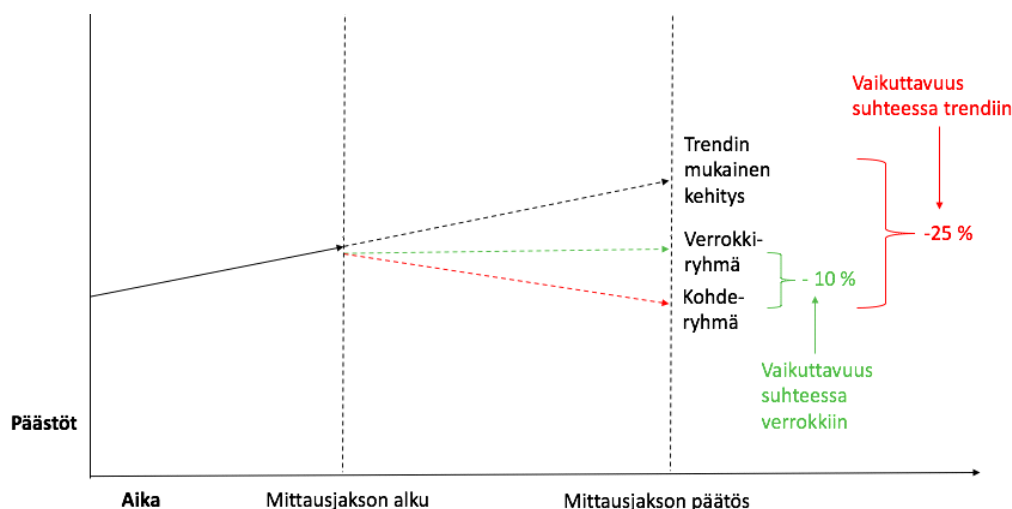
Vaikuttavuuden mittaaminen

Vaikuttavuuteen viitataan hankintojen ja investointien yhteydessä tiiviisti. Vaikuttavuuteen viitataan hyvin vaihtelevissa konteksteissa, ilman että on käsitystä siitä mikä todella on vaikuttanut, mihin on vaikuttanut ja millä ajalla. Voitaneen sanoa, että vaikuttavuudesta on tullut muotitermi yritysten, julkisen sektorin ja kolmannen sektorin strategioihin.

Kuten Valovirta et al. (2017) kuvaavat kattavassa raportissaan, yhtenä merkittävimmistä haasteista vaikuttavuusperusteisissa hankinnoissa on mittaaminen. Heidän mukaan ilman mitattavissa olevaa tietoa tulos- ja vaikutustavoitteiden kytkeminen sopimuksiin on riski sekä tilaajalle että tuottajille. Mittaamiseen liittyy useita haasteita: tulosten ja vaikutusten määrittely, tiedonkeruun metodiset haasteet, vaikutusten syntyminen pitkä aikajänne, lähtötietojen saatavuus sekä sopivien tietoteknisten ratkaisujen puuttuminen. Ilman mitattavissa olevia tuloksia ja vaikutuksia ei myöskään sopimuskannusteita voida kytkeä palkkioihin, mikä pienentää toimittajien kiinnostusta osallistua hankintaan.

Vaikuttavuusinvestointihankkeita suunniteltaessa onkin erityisen tärkeää painottaa mihin vaikuttavuudella todella viitataan. Tätä korostavat kotimaiset, että kansainväliset toimijat. Voidaankin ajatella, että julkiset hankinnat käytännössä pakottavat ottamaan vaikuttavuuskäsitteen tosissaan. On mahdotonta laatia sopimusta, joka perustuisi vaikuttavuuteen ilman, että olisi selvää kuvaa siitä, mitä se todella tarkoittaa. Vaikuttavuus osana hankintoja pakottaa sopijaosapuolet ymmärtämään vaikuttavuuden samalla tavalla.

Tässä esiselvityksessä vaikuttavuus ymmärretään seuraavan määritelmän kautta: "Vaikuttavuus on jonkin muutos ajassa suhteessa johonkin". Tämä määritelmä pitää sisällään kolme keskeisintä vaikuttavuuden muotoa. Ensinnäkin vaikuttavuus viittaa aina jonkin tietyn asian tai asiantilan muutokseen jonkin tietyn toiminnan seurauksena. Esimerkiksi muutokseen hiilidioksidipäästöissä tai veden rikkipitoisuuksiin tietyn hankkeen toiminnan seurauksena. Toiseksi vaikuttavuus viittaa muutokseen ajassa, eli johonkin ennalta määritettyyn mittausväliin. Esimerkiksi siihen, että hiilidioksidipäästöt ovat vähentyneet ajalla 1.1.2016–31.1.2017. Kolmanneksi vaikuttavuus viittaa siihen, että muutos on tapahtunut määritellyllä ajanjaksolla suhteessa johonkin vaihtoehtoiseen kehityskulkuun. Esimerkiksi siihen, että veden rikkipitoisuudet ovat muuttuneet ajalla 1.1.2016–31.1.2017 toiminnan seurauksena, joka 10 prosenttia enemmän kuin vaihtoehtoisen hankkeen y aikaansaama muutos vastava ajanjaksona.



Kuva 4 Vaikuttavuuden mittaaminen

Useat kansainväliset ja kansalliset raportit korostavat jo toteutuneita mitattavuuteen liittyviä haasteita. Tulevaisuus voi kuitenkin olla toisenlainen. Teknologinen muutos mahdollistaa tiedolla johtamisen ja vaikuttavuuden hankkimisen täysin uudella tapaa. Forresterin tutkimuksen³⁹⁶ mukaan 74 prosenttia yrityksistä haluaisi olla tiedolla johdettuja, mutta käytännössä vain 29 prosenttia onnistuu siinä. On varsin todennäköistä, että tulevaisuudessa tätä aukkoa täytetään kehittämällä yritysten tiedontuotantoa sekä käynnistämällä yhä useampia prosesseja määrällisiä muuttujia huomioimalla. Tämä teknologinen kehitys tuo mukanaan uusia mahdollisuuksia vaikuttavuusinvestointihankkeille myös Suomessa. Teknologisen kehityksen mukanaan tuomat mahdollisuudet määrällisen tiedon hyödyntämiselle ovat keskeisin tekijä vaikuttavuusinvestointihankkeiden taustalla. Tulosten todentaminen edellyttää aina konkreettisia mittareiden määrittämistä toimijoiden välisiin sopimuksiin. Tavoiteltava vaikuttavuus ei voi olla abstrakti määre tai toive, vaan konkreettinen tulos määritetyn laskentamallin pohjalta.

Vaikuttavuuden mittaamiseen liittyvät haasteet saattavat helpottua teknologisen kehityksen myötä nopeastikin. Teknologisen seuranta on yksi keskeisimmistä tutkimusaiheista sekä kehityskohteista, joihin tämän esiselvityksen perusteella tulee tulevana vuosina panostaa.

Vaikuttavuusketju johtamisen välineenä

Mittaamisen helpottuminen teknologisen kehityksen myötä ei kuitenkaan ratkaise kaikkea haasteita vaikuttavuusinvestoinnin tieltä. OECD:n raportin³⁹⁷ tyypillisimmät haasteet uusien hankintamallien tiellä liittyvät riskinkantoon, osaamiseen sekä ennen kaikkea johtamiseen. Tätä korostavat myös useat muut selvitykset ja raportit.

Suomen ympäristökeskuksen³⁹⁸ mukaan kestävien julkisten hankintojen tekemisen suurimpina esteinä nähdään riittämätön strateginen tuki ja siitä johtuva vähäinen resursointi hankintatoimeen. Taustalla näkyy perinteinen hankintakulttuuri, joka painottaa hankintamenettelyä enemmän kuin kestävä kokonaisratkaisun löytymistä.

³⁹⁶ Forrester (2016): https://go.forrester.com/blogs/16-03-09-think_you_want_to_be_data_driven_insight_is_the_new_data/ (tarkistettu viimeksi 6.6.2018)

³⁹⁷ OECD (2017): Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

³⁹⁸ Alhola K. ja Kaljonen M (2017). Kestävät julkiset hankinnat – nykytila ja kehittämisehdotuksia.

Valovirran et al.³⁹⁹ analyysin mukaan mikään yksittäinen toimintamalli ei tuo ratkaisua. Erilaisissa hankkeissa ja hankinnan kohteissa on sovellettu hyvin laajaa kirjoa lähestymistapoja, menettelyjä ja kriteereitä, mutta ne eivät yksittäisenä ratkaise mitään. Kun lähtökohdiana on yhteiskunnallinen vaikuttavuus (sosiaalinen tai ekologinen), on Valovirran et al. mukaan hankaluudeksi osoittautunut, että yleisen tason kehityshaaste ei välttämättä suoraviivaisesti yksilöidy konkreettisiksi hankinnan vaatimuksiksi yksittäisten hankintojen tasolla. Yleisen haasteen tarkentaminen edellyttää hankintojen strategista suunnittelua osana palveluiden ja toiminnan kehittämistä. Valovirran mukaan näiden hyödyntäminen edellyttää käytännössä panostuksia palveluiden strategiseen uudistamiseen ja kehittämistoimintaan, joka ei rajaudu pelkästään hankintatoimen alueelle. Innovatiivisten hankintojen, kuten vaikuttavuusinvestointihankkeiden, onnistunut toteuttaminen edellyttää myös johtamiskäytäntöjen kehittämistä ja strategista otetta toimittajamarkkinoiden osaamisten hyödyntämiseen

Jussi Kajalan⁴⁰⁰ mukaan innovatiivisten hankintojen edistäminen edellyttää strategista johtamista. Selvityksessä kuvataan, kuinka julkisten hankintojen toimintatapojen muuttaminen on pitkä prosessi, mutta sitä voi tukea johdonmukaisilla johtamiskäytännöillä.

Rockefeller säätiön⁴⁰¹ mukaan vaikuttavuusinvestoimisen kentällä mittaamiseen liittyvät käytännöt ovat vielä vuosia vailla jäsenytenä käytäntöjä, koska kyse on verrattain uudesta kokonaisuudesta. Anthony Bugg-Levine ja Jed Emerson⁴⁰² ovat osuvasti kuvanneet, että vaikuttavuusinvestointi synnyttää mahdollisuuksia. Näitä varten meidän on uudelleen organisoitettava, jotta voimme saada niistä kaiken potentiaalin irti. Uuden hankintakulttuurin rakentaminen tarkoittaa vanhojen totuuksien hylkäämistä ja sellaisen uudenlaisen yhteistyön johtamista, joka yhdistää erilaisia toimijoita (julkinen-yksityinen-kolmas sektori) uudella tavalla. Siksi tässä esiselvityksessä on laadittu toimintamalli, joka mahdollistaa potentiaalisesti parhaalla mahdollisella tavalla ympäristölähtöisten vaikuttavuusinvestointihankkeiden toteutuksen siten, että vaikuttavuus on mitattavissa.

Vaikuttavuuden mittaamista koskevasta kirjallisuudesta löytyy useita erilaisia vaikuttavuusprosesseja. Tässä hankkeessa hyödynnetty vaikuttavuusprosessi koostuu seitsemästä osasta; tarpeesta, visiosta, tavoitteesta, resursseista, toimenpiteistä, tuloksista ja vaikuttavuudesta.⁴⁰³

Tätä prosessia kutsutaan vaikuttavuusketjuksi. Kuten Heliskoski et al. kuvaavat⁴⁰⁴, Suomessa vaikuttavuusketju on konseptina vakiinnuttanut paikkansa. Kansainvälisesti (esim. Bertelsmann -Shiftung) vaikutusketju tunnetaan iioi-menetelmänä.⁴⁰⁵ Kirjainyhdistelmä ”iioi” viittaa sanoihin input (panos), output (tuotos), outcome (vaikutus) ja impact (vaikuttavuus).

Keskeisintä vaikuttavuusketjussa on tarpeen määrittely. Kuten Pasi Rinne ym. kuvaavat⁴⁰⁶, tilaajan tulee hankintoja valmistellessaan valmistautua huolellisella tarpeen määrittelyllä ja

³⁹⁹ Valovirta et al (2017).

⁴⁰⁰ Kajala, J. (2015): Innovatiiviset julkiset hankinnat: Miten kurotaan umpeen puolet Suomen kestävyysvajasta?

⁴⁰¹ Godeke S. – Pomares R. (2009): Solutions for Impact Investors: From Strategy to Implementation. Rockefeller Philanthropy Advisors.

⁴⁰² Bugg-Levine A. – Emerson J. (2011): Impact Investing: Transforming How We Make Money While Making a Difference. John Wiley & Sons.

⁴⁰³ Björklund L. – Lipponen K. – Pyykkönen J. (2017): Hyvän mitta raportti osa 2: Vaikuttavuusketju.

⁴⁰⁴ Heliskoski, J. – Humala, H. – Kopola, R. – Tonteri, A. – Tykkyläinen, S. (2018): Vaikuttavuuden askelmerkit. Työkaluja ja esimerkkejä palveluntuottajille.

⁴⁰⁵ Sustainicum collection, iioi method (Input – Output – Outcome – Impact) by Bertelsmann Stiftung. <http://www.sustainicum.at/en/tmethods/view/12.iioi-method-Input-Output-Outcome-Impact-by-Bertelsmann-Stiftung/en>, tarkistettu viimeksi 6.8.2018.

⁴⁰⁶ Rinne P. – Halonen M. – Lindholm T. – Heikinheimo E. – Hillgrén A. – Luoma P. – Makkonen A. – Sulkinoja M. – Nykänen J. – Salmi A. – Kaurissaari N. – Patala S. – Tuukkanen M. – Silvennoinen S. – Saarinen R. (2017): Uudet kumppanuus- ja liiketoimintamallit suomalaisen vesiliiketoiminnan edistämiseksi.

täsmällisellä ymmärryksellä tavoiteltavista tuloksista ja hankinnan edellytyksistä. Julkisten hankintojen toteuttamisen tulisi aina lähteä tilaajan tarpeesta/tavoitteesta ja niissä jätetään ratkaisun tarjoajalla vapaus esittää omaa ratkaisuaan tilaajan esittämään tarpeeseen/tavoitteeseen. Rinne ym. korostavat, että loppukäyttäjien osallistaminen voi antaa tarkempaa tietoa hankinnan kohdentamiseen ja hankinnalla tavoiteltujen tulosten ostamiseen.

Valovirran ym. mukaan hankaluudeksi on osoittautunut, että yleisen tason yhteiskunnallinen kehityshaaste ei välttämättä suoraviivaisesti yksilöidy konkreettisiksi hankinnan vaatimuksiksi yksittäisten hankintojen tasolla. Tulos- ja vaikuttavuuslähtöisyyttä voidaan hyödyntää hyvin laajasti hankintaprosessin eri vaiheissa. Tavoitteet voivat seurata hankinnassa aina sen alkumetreiltä sopimuskauteen asti. Keskeistä on hankinnan kohteen määrittely pohjautuen hankinnan kohteelta odotettaviin tuloksiin ja vaikutuksiin.

Yhteenvetona yllä kuvatusta, todettakoon, että keskeisimmät vaikuttavuusinvestointihankkeiden riskit ovat joko siinä, että projektit puuroutuvat tai muodostuvat niin kompleksisiksi, että hankkeet eivät etene tai siinä, että vaikuttavuuden mittaamisen mahdollistavaa mallinusta ei osaamisen tai tietojen puutteen takia pystytä toteuttamaan. Voidaan ajatella, että teknologinen kehitys helpottaa tiedon tuotantoon liittyviä haasteita, mutta se ei silti ratkaise kysymystä siitä, minkälaisella toimintamallilla tietojen hyödyntäminen voisi olla nykyistä tehokkaampaa.

Suositteltu toimintamalli

Tämä esiselvitys pyrkii tarjoamaan tämän työn tueksi konkreettisen toimintamallin, joka olisi hyödynnettävissä osana ympäristöministeriön, maa- ja metsätalousministeriön sekä Sitran valmistelemaa Euroopan ensimmäistä tulosperusteista ympäristörahastoa⁴⁰⁷ ja mahdollisen toteutuksen myötä myös jatkotutkimuksen kohteena.

⁴⁰⁷ Ympäristöministeriö, Euroopan ensimmäinen tulosperusteinen ympäristörahasto valmisteilla Suomeen. [http://www.ym.fi/fi-FI/Luonto/Euroopan_ensimmainen_tulosperusteinen_ym\(45518\)](http://www.ym.fi/fi-FI/Luonto/Euroopan_ensimmainen_tulosperusteinen_ym(45518)), tarkistettu viimeksi 6.8.2018.

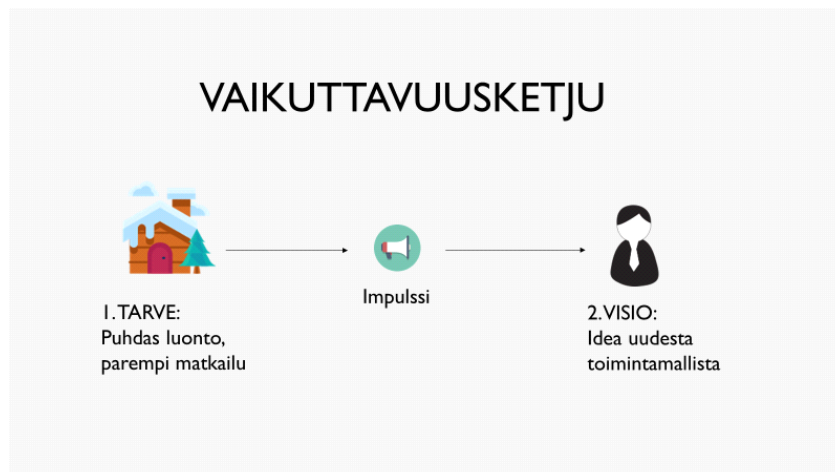
Esiselvityksen keskeisimmät johtopäätökset ovat seuraavat:

- Vaikuttavuusinvestointihankkeet ovat verrattain uusi innovaatio. Esimerkkejä ympäristövetoisista hankkeista ei juurikaan ole eivätkä toimintamallit ole vakiintuneet. Empiiristä tutkimusta ei ole valmistunut kattavasti toteutuneista hankkeista.
- Vaikuttavuusinvestointihankkeiden toteutuksen kannalta tavoiteltavan vaikuttavuuden substanssilla ei ole juurikaan merkitystä. Olennaista on se, että markkinoilta löytyy toimijoita, jotka haluavat taloudellisen arvon lisäksi myös muuta arvoa (ympäristön tila) ja kokeilla uutta (innovatiivinen hankintaprosessi)
- Vaikuttavuusinvestointihankkeiden haasteet liittyvät tyypillisesti vaikuttavuuden mittaamiseen. Teknologinen kehitys helpottaa datan saatavuutta ja käsittelyä, mutta ilman uudenlaista toimintamallia tietojen hyödyntäminen jää puutteelliseksi
- Vaikuttavuusinvestointihankkeita tulee johtaa vaikuttavuusketjun mukaisesti. Tarpeen määrittämisen kautta on edettävä hallitussa järjestyksessä osallistaen nykyistä enemmän palveluntuottajia ja markkinoita.

Seuraavassa on kuvattu hankkeessa kehitetty ja työstetty toimintamalli. Se esitellään aluksi ”Puhdas luonto, parempi matkailu” esimerkin kautta ja sitten osana hankintaprosessia.

Esimerkki: Puhdas luonto, parempi matkailu

1. Tarve



Jotta hankkeen eteneminen on riittävän vakaalla pohjalla, on aivan aluksi kartoitettava min-käläisen haasteen kanssa ko. projektissa ollaan tekemisissä, ja mihin oikeastaan halutaan vaikuttavan. Tarpeen määrittämisessä on hyödynnettävä käsillä olevat tilastotiedot mahdollisimman hyvin.

Matkailun merkitys Suomen kansantaloudelle on kasvanut. Matkailutulo on ollut useamman vuoden noin 14 miljardia euroa. Vuonna 2015 kansainvälisten matkailijoiden Suomeen jättämät tulot olivat vajaat 4 miljardia euroa.⁴⁰⁸

⁴⁰⁸ TEM 2017 : Yhdessä enemmän . Kasvua ja uudistumista Suomen matkailuun. TEM raportteja 4/2015

Matkailuklusteri työllistää 140 000 henkilöä. Euromääräisesti matkailun aikaansaama kokonaiskysyntä oli vajaat 14 miljardia euroa vuoden 2015 ennakkotietojen mukaan. Ulkomaisten matkailijoiden kysynnän osuus oli 27 prosenttia eli 3,9 miljardia euroa.

Vuonna 2015 matkailutoimialoilla työllisten määrä kasvoi 800 henkilöllä. Yhteensä 137 800 matkailutoimialoilla työskentelevää edustaa jo 5,5 prosenttia kaikista Suomen työllisistä. Matkailun tuottama arvonlisäys kasvoi vuosina 2007–2011 liki neljä kertaa muuta kansantaloutta nopeammin.

Vuonna 2016 Suomessa kirjattiin reilut 14,6 miljoonaa kotimaista ja 5,8 miljoonaa ulkomaista yöpymistä Venäjän ollessa edelleen tärkein markkina. Kansainvälisten matkailijoiden määrä on kaksinkertaistunut 2000-luvulla.

Luontomatkailu on globaalisti yksi nopeimmin kehittyvistä matkailun osa-alueista. Luonto on Suomen matkailun tärkeimpiä vetovoimatekijöitä ja vastuullisuus liittyy läheisesti luonnosta ja puhtaudesta nauttimiseen. Investoiminen kestäväan kehitykseen on matkailuyritykselle yhä selkeämpi kilpailuetu. (Finpro)⁴⁰⁹

Finpron mukaan matkailuyrityksen toiminnassa kestävä kehitys tarkoittaa sen kolmen ulottuvuuden eli ekologisen, sosio-kulttuurisen ja taloudellisen kestävyuden jatkuvaa ja systemaattista huomioimista omassa liiketoiminnassa: seuranta, mittaamista ja haittojen vähentämistä. Käytännössä vastuullisuus on ympäristöä säästävää toimintaa, kuten uusiutuvien energianlähteiden käyttöä, jätemäärän vähentämistä, luonnon kulumisen estämistä, paikallisen kulttuurin ja paikallisten asukkaiden huomioimista sekä työllistämistä. Nämä ovat myös matkailijoille tärkeimmät osoitukset kestävästä toiminnasta. Tutkimukset ja trendit osoittavat matkailuyrityksen vastuullisen toimintatavan olevan asiakkaille yhä tärkeämpää. Vastuullisuuden merkitys kasvaa Euroopassa huimaa vauhtia: uusimman booking.comin asiakastutkimuksen mukaan⁴¹⁰ 65 prosenttia matkailijoista haluaa valita seuraavalla matkallaan ympäristöystävällisen majoituksen. Matkailijat ovat myös valmiita maksamaan paikallisesti tuotetusta ruoasta kalliimpaa hintaa.

Kuten Bruno Bisig (Finpro 2017) on todennut, kestävyys on globaali megatrendi, jonka vaikutukset yltävät jo matkailuun. Tulevaisuuden menestyjiä ovat brändit, jotka ensimmäisenä kykenevät liittämään itseensä mielikuvan vastuullisesta toiminnasta. Kuluttajat ovat valmiita maksamaan aitouden kokemuksesta ja matkailuyritykselle yhtälö on suurenmoinen: mitä useampi asiakas pystyy kokemaan turmeltumattoman luonnon Suomessa, sitä enemmän tuloja se tuottaa. Pitkällä aikavälillä luonnon hyödyntäminen liiketoimintana luo rajoittamattomia mahdollisuuksia.

⁴⁰⁹ Finpro (2017): http://team.finland.fi/artikkeli/-/asset_publisher/investoiminen-kestavaan-kehitykseen-luo-matkailuyritykselle-kilpailuetua (tarkistettu viimeksi 6.6.2018)

⁴¹⁰ Booking.com's 2017 Sustainable Travel Report

2. Visio

Toiseksi hankkeessa on kartoitettava kuinka kunnianhimoisia konsepteja olisi järkevää tavoitella suhteessa määritettyyn tarvetilaan. Mahdollisuuksia voi kartoittaa esim. sen kautta, mitä nykyteknologia mahdollistaa tai miten toimialojen vahvuuksia voidaan yhdistää. Olennaista on luoda sellainen kunnianhimoinen visio, jossa syntyy jokin tietynlainen yhteisesti jaettu visio siitä, mitä pitää tapahtua muutaman kymmenen vuoden aikajänteellä.

Ensimmäiseksi on löydettävä realistinen tilannekuva.

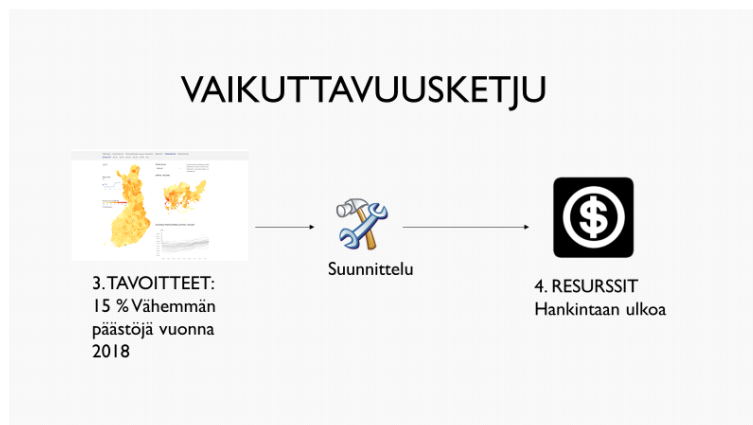
Esimerkki:

"Kuten Palvelualojen työnantajat Palta ry:n ekonomisti Jouni Vihmo Talouselämässä (2/2018)⁴¹¹ kuvaa "kovasta vedosta huolimatta Suomen matkailu tarvitsisi strategisemman aseman ja vahvemman vision". Vihmo vertaa Suomea muihin Pohjoismaihin, jotka ovat ponnastaneet kasvun rakentamiseen etupainotteisesti. Suomella olisi hyvä mahdollisuus kasvattaa matkailumarkkinoita, sillä kansainvälinen matkailu on kasvussa ja matkailijoita vetää Suomeen muun muassa puhdas luonto.

Tämän jälkeen voidaan tehdä yhteisesti jaettu päätös siitä, että:

"Suomen visiona on nelinkertaistaa matkailuun kohdistuvat varat seuraavan kymmenen vuoden aikana. Visio perustuu siihen, että kansainvälinen matkailu on poikkeuksellisessa kasvussa ja Suomen erityisenä vahvuutena on puhdas luonto. Luodaan kannusteita konsepteille, jotka edistävät sekä taloudellista kasvua että puhtaan ympäristön säilymistä."

3. Tavoite



Kolmanneksi on määritettävä konkreettiset tavoitteet määritetylle ajanjaksolle. Tavoitteiden pitää perustua tarvekartoitukseen sekä kartoitetusta visiosta johdettaviin skenaarioihin. Olennaista on se, että tavoitteet ovat linjassa määritetyn vision kanssa ja vievät kohti sitä.

Kuten aiemmassa kappaleessa kuvattiin, vaikuttavuus viittaa aina jonkin tietyn asian tai asiantilan muutokseen jonkin tietyn toiminnan seurauksena. Esimerkiksi muutokseen hiilidioksidipäästöissä tai veden rikkipitoisuuksiin tietyn hankkeen toiminnan seurauksena. Toiseksi

⁴¹¹ Talouselämä (2018): <https://www.talouselama.fi/uutiset/suomen-matkailu-hurjassa-vedossa-mutta-investointeja-tarvitaan-lisaa-kilpailijamaat-ei-odottele-kasvua-vaan-rakentavat-sita-etupainotteisesti/671253c6-0af3-3140-87f0-03e784ce5875> (tarkistettu viikoksi 6.6.2018)

vaikuttavuus viittaa muutokseen ajassa, eli johonkin ennalta määritettyyn mittausväliin. Esimerkiksi siihen, että tietyn maakunnan alueella vesistöihin kanavoituvat päästöt vähentyvät ajalla 1.1.2016–31.1.2017. Aito vaikuttavuus viittaa siihen, että muutos on tapahtunut määritellyllä ajanjaksolla suhteessa johonkin vaihtoehtoiseen kehityskulkuun. Esimerkiksi siihen, että veden rikkipitoisuudet ovat muuttuneet ajalla 1.1.2016–31.1.2017 toiminnan x seurauksena, joka 10 % enemmän kuin vaihtoehtoisen hankkeen y aikaansaama muutos vastavana ajanjaksona.

4. Resurssit

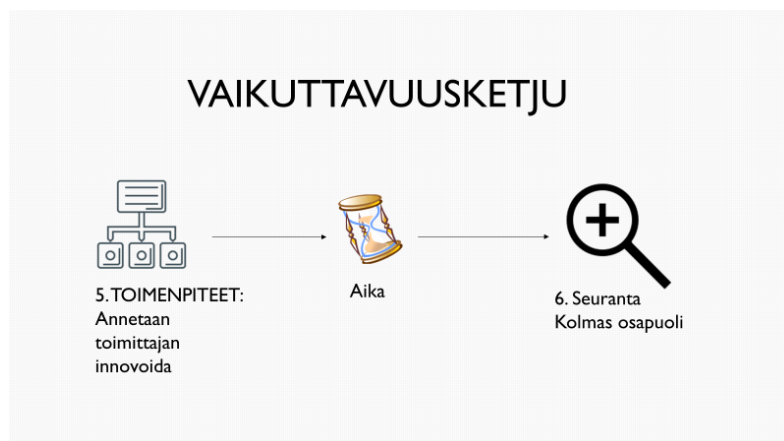
Neljänneksi pitää arvioida minkälaisia resursseja tavoitteiden toteuttaminen määritetyllä ajanjaksolla voi tarkoittaa. Tässä esiselvityksessä lähtökohtana on vaikuttavuusinvestointien, jossa projektin riski tai osa riskistä siirretään ostajalta (julkinen sektori) yksityiselle sijoittajalle (kaupalliset toimijat) tai kolmannen sektorin toimijalle (esim. hyväntekeväisyysjärjestöt).

Tällöin lähtökohtana on varata riittävät resurssit ja osaaminen tilaamiseen liittyvien käytäntöjen suorittamiseksi. Vaikuttavuuden hankinnassa olennaista on se, että hankkija tietää millaisia kohteita/konsepteja on hankkimassa ja minkälaisia valintoja ennen varsinaista hankintavaihetta tehdään. On varsin eri asia hankkia yksi hankehallinnoija vastaamaan isosta kokonaisuudesta sen sijaan, että hankitaan useampia toimittajia vastaamaan pienemmistä kokonaisuuksista. Kumpikin toimintakonsepti on mahdollinen. Jokaisessa hankkeessa on syytä erikseen pohtia, kummalla konseptilla saavutetaan parempi lopputulos.⁴¹²

Hankittavien kokonaisuuksien koko määrittyy luonnollisesti sen mukaan, kuinka paljon varoja niiden toteuttamiseen onnistutaan keräämään. Varojen tarve määrittyy sen mukaan, kuinka nopeasti taloudelliset hyödyt näkyvät tilaajalle. Kaikissa ympäristöhankkeissa takaisinmaksuvirta voi olla kohtuullisen pitkä. Toisin kuin esimerkiksi tulosperusteisissa työllistymishankinnoissa, joissa vaikuttavuudesta maksaminen perustuu säästettyihin tukiin sekä kertyneisiin veroihin, käy niin, että palveluntuottamisesta maksetaan vasta, kun sen tuottamat tulokset ovat jo kertyneet budjettiin.

⁴¹² Katso lisää Pyykkönen, J. (2016): Vaikuttavuuden hankinnan käsikirja, Sitra

5. Toimenpiteet



Viidenneksi voidaan resurssien pohjalta arvioida minkälaisia toimenpiteitä määritetyt tavoitteet edellyttävät. Olennaista on innovatiivisten hankintojen periaatteiden mukaisesti mahdollistaa valitun resurssien toimenpiteille riittävästi erilaisia variaatioita, jotta potentiaali riittävän kunnianhimoiseen toteutukseen säilyy

Hankinnan kohteen vähimmäisvaatimusten määrittelyssä on pitäydyttävä liian pitkälle menevistä toimintatapojen ja suoritusmuotojen lukitsemisesta. Sen sijasta on luotava vaikuttavuudesta maksamiseen sellainen malli, jossa toimittajalla on koko tarkastelujakson ajan kannuste tuottaa palveluja parhaiden tiedossa olevien käytäntöjen mukaisesti sekä kehittää niitä jatkuvasti eteenpäin.⁴¹³

6. Seuranta

Poikkeuksena useampiin muihin hankintamalleihin, vaikuttavuusinvestointimalli pakottaa panostamaan seurantaan. Kun kyseessä on mittarit, jotka vaikuttavat konkreettisesti siihen, miten varat liikkuvat kahden eri toimijan välillä, on syytä määritellä riittävän aikaisessa vaiheessa seurantamekanismit. Kuudenneksi on siis luotava seurantamalli sekä löydettävä ulkopuolinen arvioitsija, joka pystyy arvioimaan tuloksellisuutta määritettyjen kriteerien valossa. Seuranta suunniteltaessa on huomioitava erilaisen datan hyödynnettävyys, luotettavuus ja saatavuus (aikajänne).

⁴¹³ Katso lisää Pyykkönen, J. (2016): Vaikuttavuuden hankinnan käsikirja, Sitra

7. Vaikuttavuus



Seitsemäs vaihe palauttaa prosessin suhteessa alkuperäiseen tarpeeseen. Vaikuttavuudessa huomioidaan muutokset ympäristössä sekä sitä kautta myös taloudessa pitkällä aikavälillä.

Vaikuttavuuden laskennassa luodaan aikaisemmissa kappaleissa kuvatun kaltainen malli siitä, miten hankkeen vaikuttavuus näkyy sekä ympäristö- että taloudellisina muutoksina. Esim. niin että veden rikkipitoisuudet ovat muuttuneet ajalla 1.1.2016–31.1.2017 toiminnan seurauksena, joka on 10 prosenttia enemmän kuin vaihtoehtoisen hankkeen y aikaansaama muutos vastaavana ajanjaksona. Tästä voidaan laskea syntyvän taloudellisia hyötyä seuraavan 10 vuoden aikana y prosenttia, koska kehitys luo matkailulle entistä paremmat mahdollisuudet kehittyä.

Vaikuttavuusketju julkisten hankintojen näkökulmasta

Mitä toimenpiteitä oheisen vaikuttavuusketjun seuraaminen tarkoittaa julkisten hankintojen näkökulmasta? Tämän esiselvityksen keskeinen johtopäätös on se, että johtamisen vaiheistuksella on keskeinen merkitys asioiden etenemisen näkökulmasta. Vaiheistuksesta on pidettävä kiinni, jotta asiat eivät puuroudu, sekoitu tai muutu liian abstrakteiksi. Kompleksisuuden korostuminen on tyypillinen ongelma innovatiivisissa hankinnoissa.



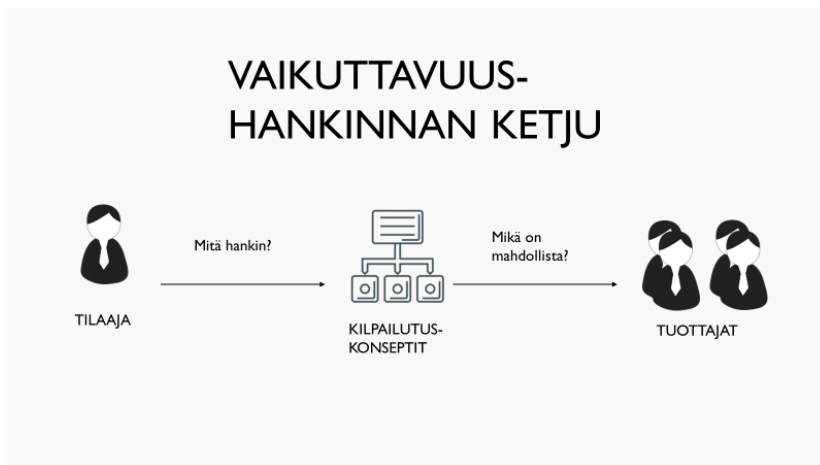
Ensimmäisenä askeleena vaikuttavuushankinnan ketjussa on käydä vuoropuhelua markkinoiden kanssa siitä, mitä oikeastaan halutaan saada aikaiseksi ja minkälaisia välineitä markkinoille on nyt ja tulevaisuudessa. Olennaista on kehittää tilaajalle tarkempaa käsitystä siitä, minkälainen visio olisi mahdollinen.

Suosittelun toimintamalli:



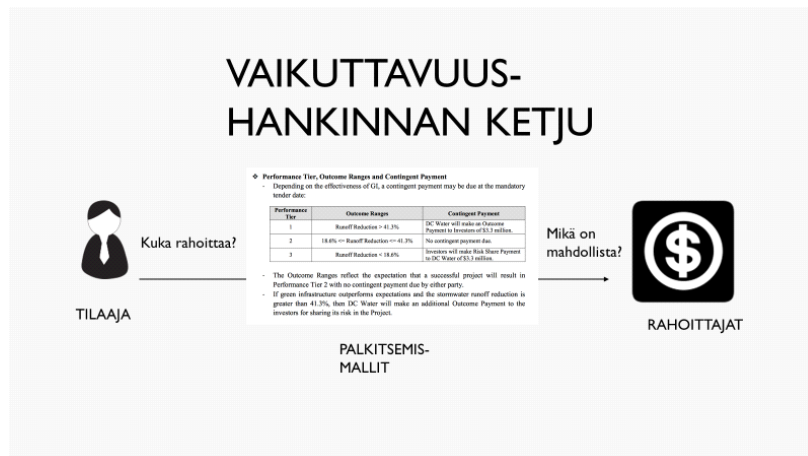
Toisena askeleena vaikuttavuushankinnan ketjussa on käydä vuoropuhelua markkinoiden kanssa siitä, minkälaista dataa voidaan mahdollisesti ottaa huomioon vaikuttavuusperusteista sopimusta laadittaessa

Suosittelun toimintamalli:



Kolmantena askeleena vaikuttavuushankinnan ketjussa on käydä vuoropuhelua markkinoiden kanssa siitä, minkälaisia kilpailutuskonseptiin voidaan edetä potentiaalisten konseptien ja datan valossa.

Suositteltu toimintamalli:



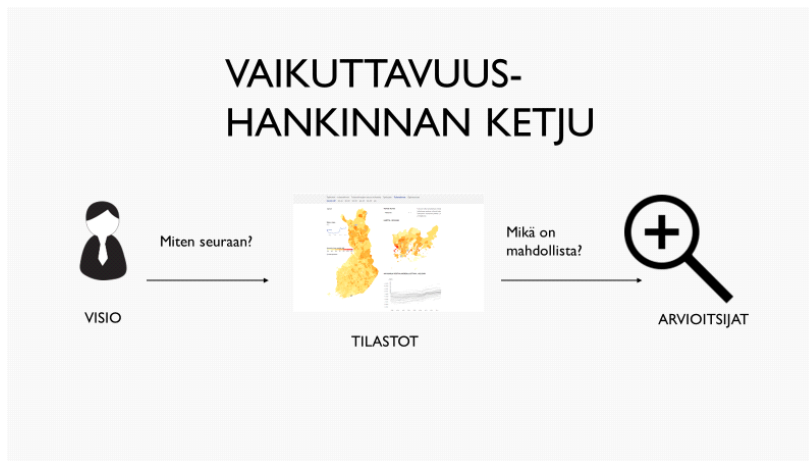
Neljäntenä askeleena vaikuttavuushankinnan ketjussa on käydä vuoropuhelua potentiaalisten rahoittajien kanssa siitä, minkälaisiin palkitsemismalleihin käsillä olevan datan ja budjetin valossa voidaan edetä.

Suositteltu toimintamalli:



Viidentenä askeleena vaikuttavuushankinnan ketjussa on käydä vuoropuhelua potentiaalisten tarjoajien kanssa siitä, minkälaisiin palkitsemismalleihin käsillä olevan datan ja budjetin valossa voidaan edetä.

Suosittelun toimintamalli:



Kuudentena askeleena vaikuttavuushankinnan ketjussa on käydä vuoropuhelua potentiaalisten tarjoajien kanssa siitä, mitä valitut palkitsemismallit edellyttävät seurannalta.

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

tietokayttoon.fi

ISSN 2342-6799 (pdf)

ISBN 978-952-287-613-3 (pdf)

